

N° d'ordre : 35.111

THÈSE

PRÉSENTÉE

A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ
DE PARIS

POUR OBTENIR

LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

JACQUES RONZEAUD

Thèse :

La Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes

(Loi du 28 Décembre 1931)

Soutenue le 3 Juin 1938, à 16 h., devant la Commission d'examen

MM. LAFERRIÈRE... *Président*

MESTRE {

SIBERT } *Suffragants*

PARIS
IMPRIMERIE A. MARCHAND
31, VILLA D'ALÉSIA

1938

N° d'ordre : 35.111

THÈSE

PRÉSENTÉE

A LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ
DE PARIS

POUR OBTENIR

LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

JACQUES RONZEAUD

Thèse :

La Caisse de Crédit aux Départements et aux Communes

(Loi du 28 Décembre 1931)

Soutenue le 3 Juin 1938, à 16 h., devant la Commission d'examen

MM. LAFERRIÈRE... *Président*

MESTRE {
SIBERT { *Suffragants*

PARIS
IMPRIMERIE A. MARCHAND
31, VILLA D'ALÉSIA

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



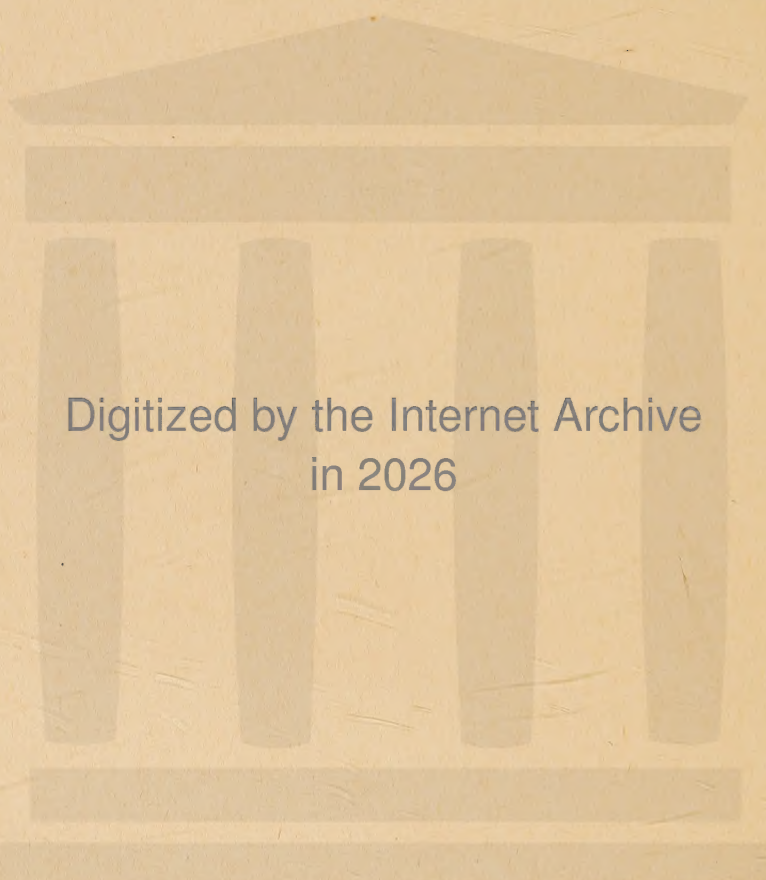
A MON PROFESSEUR, M. JULIEN LAFERRIÈRE

Très respectueusement.

A M. DINET, Directeur de la Caisse de Crédit
aux Départements et aux Communes.

M. LUTFALLA, Directeur-adjoint.

Témoignage de ma reconnaissance pour
l'accueil cordial qu'ils ont bien voulu me
réserver.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551829_0018

LA CAISSE DE CRÉDIT
AUX DÉPARTEMENTS ET AUX COMMUNES

LA CAISSE DE CRÉDIT AUX DÉPARTEMENTS ET AUX COMMUNES (Loi du 28 Décembre 1931)

INTRODUCTION

La situation financière des départements et des communes est très certainement un des plus graves problèmes du droit administratif contemporain. La question se pose, de jour en jour, avec plus d'acuité, mais elle fait surgir tant de difficultés qu'elle ne paraît pas devoir être résolue prochainement, bien que l'on parle, depuis quarante ans déjà, de la réforme des finances locales. Le déséquilibre budgétaire des collectivités s'accroît et impose à l'Etat une assistance ruineuse. D'un côté, en effet, les dépenses ne cessent de croître. Une statistique du ministère de l'Intérieur nous renseigne à cet égard : en 1913, les dépenses de l'ensemble des départements et des communes, y compris la Ville de Paris, s'élevaient à 1.700 millions de francs; elles se chiffrent en 1929 à 22.887 millions de francs, soit une inflation de 1.350 % que la dépréciation de l'unité monétaire ne suffit pas à expliquer. Cet accroissement des dépenses, qui a continué depuis 1929, résulte des charges énormes que la loi fait aujourd'hui supporter aux collectivités locales. L'essentiel de la réforme des finances locales implique d'abord la discrimination des dépenses d'intérêt général et d'intérêt local. D'autre part, les ressources proviennent d'un système fiscal ancien, empirique, qui manque d'élasticité et ne permet pas d'augmenter parallèlement les recettes et les dépenses. C'est dans ces conditions qu'il apparaît indispensable à l'Etat d'intervenir pour aider les collectivités. Cette aide, de plus en plus coûteuse pour le budget national restera obligatoire tant que les

ces propres, subvenir à leurs besoins ordinaires et surtout aux départements et les communes ne pourront pas, avec des ressources de perfectionnement nécessités par le progrès.

Le problème de la réforme des finances locales en fait surgir bien d'autres, en particulier celui des circonscriptions administratives. Le département, la commune ne sont-ils pas devenus des unités trop petites? Ce qui était satisfaisant, il y a cent-cinquante ans, l'est-il encore aujourd'hui? Ne conviendrait-il pas d'élargir les intérêts de ces personnes morales secondaires et d'unir les régions suivant leur communauté de besoins, leurs aptitudes économiques? Ce sont là autant de questions controversées et difficilement résolubles.

L'assistance de l'Etat aux budgets locaux peut se manifester de deux façons : par la subvention et par le crédit. La subvention est une somme d'argent que l'Etat attribue aux collectivités locales et qu'il répartit en tenant compte de leurs besoins (1). De la subvention, il convient de rapprocher des procédés assez voisins : immunités et franchises postales, prestations en nature, avantages de crédit comme ceux que nous étudierons.

Les subventions sont attribuées, pour certaines dépenses, dans des conditions qui font l'objet d'une réglementation des plus touffues, ce qui est une cause de gêne pour les administrateurs des petites communes.

Le fondement du droit aux subventions ne réside pas dans l'accroissement des dépenses locales, puisque l'aide de l'Etat s'exerce à l'occasion de travaux, qui ont été de tout temps, pratiqués par les collectivités. Ce fondement doit être recherché dans l'élargissement de la valeur sociale de certaines entreprises, autrefois leur intérêt ne dépassait pas la limite du département et souvent de la commune. La lutte contre les maladies épidémiques, que poursuivent aujourd'hui les ministères de la Santé Publique et de l'Agriculture, donne aux travaux d'adduction d'eau potable un intérêt national ; il en est de même des travaux locaux, d'électrification, qui, par notre réseau d'interconnexion, ne se con-

(1) *Les subventions de l'Etat aux Communes*, thèse P. HENRIET, Paris, 1934, T. 63.

goivent plus qu'inclus dans notre plan général, intéressant la totalité du territoire.

Pour justifier la subvention on peut invoquer les arguments suivants.

1° C'est un facteur d'équilibre budgétaire pour les collectivités. A défaut d'un système fiscal satisfaisant, la subvention permet à celles-ci de couvrir leurs dépenses sans cesse croissantes.

2° C'est un instrument de péréquation des ressources entre les localités. Cette justification est la meilleure et devrait être la seule raison d'être des subventions. Les collectivités, les communes surtout, ont, selon leurs conditions géographiques, démographiques et économiques, des ressources et des besoins très différents. Certaines sont trop riches, d'autres trop pauvres. Une égalisation est nécessaire ; la subvention doit jouer ce rôle. Le procédé des fonds communs (1), assure cette égalisation.

Mais beaucoup de subvention ne répondent à aucune de ces préoccupations. Aussi cette politique est, à bon droit, critiquée (2). Tout d'abord, c'est un cadeau et partant, une perte pour le budget national. Pour s'en rendre compte il suffit de savoir que les essais d'évaluation du volume annuel des subventions aboutissent à un chiffre de l'ordre de quatre milliards de francs. C'est le développement exagéré qui a jeté le discrédit sur ce procédé d'assistance ; le principe de la subvention fausse même la répartition des charges publiques, le produit d'un prélèvement national servant à couvrir une dépense d'intérêt local.

En second lieu, la subvention peut faire naître de vains espoirs chez les administrateurs locaux et les inciter à des dépenses inutiles. De plus, il est certain que les municipalités ou départements qui ont la chance d'avoir une représentation politique influente, verront leurs demandes mieux accueillies que celles des collectivités moins avantagées à cet égard, en dépit de la réglementation existante. Enfin, la subvention lie l'administration locale au pou-

(1) Cf. *infra*, page 93.

(2) Arthur GIRAULT: *L'Economiste français*, 1921, p. 326. MASPETIOL-LAROCQUE: *La tutelle administrative*, 1930. Parmi les parlementaires, M. le sénateur Linyer, M. le député Marchandeu. *J. O. Débats*. Chambre des députés, 17 décembre 1929, page 4.381.

voir central. Elle constitue ce que Lacordaire appelait « les chaînes d'or », parlant du Concordat de 1801.

C'est un instrument de centralisation, et c'est peut-être une raison de la persistance de cette politique. On peut dire, du reste, de certaines subventions qu'elles représentent la part de l'Etat dans les dépenses qui sont autant d'utilité générale que d'utilité locale. Il arrive même que l'Etat se décharge sur les collectivités de dépenses d'intérêt général, comme celles de l'enseignement primaire. La subvention se comprend parfaitement dans ces conditions. Mais ceci ne vaut que pour certaines subventions et il n'en reste pas moins que c'est un procédé très défectueux.

Il en est autrement du crédit et l'on pourrait songer à remédier à l'état des finances locales par une large organisation du crédit, sans bouleverser, d'un seul coup, leur économie. Ce remède ne serait peut-être qu'une demi-mesure, qu'un palliatif, mais il présenterait moins de dangers et en tous cas, une réalisation et une adaptation plus faciles. Les critiques qui viennent d'être adressées aux subventions n'ont plus la même valeur, s'adressant au crédit.

Premièrement, une avance consentie n'est pas une perte. On peut fort bien concevoir un établissement public autonome consentant des avances remboursables par annuités, n'imposant ainsi aucun sacrifice au budget national, tout au moins après quelques années de fonctionnement.

Et puis, le crédit ne laisse pas les administrateurs sans responsabilité ; même il serait possible d'augmenter celle-ci, en ne consentant un prêt pour des travaux somptuaires qu'à un taux d'intérêt plus élevé que celui d'avances pour travaux utiles ou nécessaires. Une échelle de taux permettrait ainsi de prêter à très bon marché aux collectivités devant répondre à des dépenses de première utilité.

D'ailleurs, les unités administratives seraient sur un pied d'égalité si les disponibilités de l'établissement prêteur étaient suffisantes pour faire face à toutes les demandes.

Enfin, le dernier reproche adressé à la subvention n'a plus le même poids quand il s'agit du crédit. On est moins lié à son prêteur qu'à son donateur. Il est certain qu'une telle organisa-

tion présente des difficultés et des inconvénients, et nous verrons comment il est possible d'y parer. Mais une question se pose immédiatement. Un tel organisme doit-il être privé ou public? Dans nombre de pays existent des établissements privés (1), prêtant aux unités administratives et, en général, ces établissements sont trop peu nombreux pour qu'une concurrence s'institue. En France, par exemple, le Crédit Foncier a joué un rôle de prêteur d'élection pendant très longtemps.

La clientèle se trouve livrée à un monopole, s'il n'existe pas d'établissement public analogue jouant un rôle régulateur du taux de l'intérêt. C'est pourquoi nous pensons qu'il est indispensable qu'un tel établissement existe, d'autant plus que s'agissant de prêter à des personnes morales publiques pour des dépenses d'intérêt général, il est logique que ce rôle soit rempli par un organisme public dont les préoccupations seront uniquement guidées par l'intérêt général et dont la direction sera assurée par les pouvoirs publics.

Une fois admise, la nécessité d'un organisme de crédit, on peut concevoir de bien des manières son organisation, ses moyens d'action et l'importance de son rôle. La solution à laquelle on s'arrêtera dépendra des besoins du moment. Par ordre d'importance croissante, on peut envisager trois conceptions :

1° Celle d'un établissement ayant pour but d'aider les collectivités dans le financement de leur part à des travaux entrepris par l'Etat, soit dans un programme d'outillage national, soit dans le but de lutter contre le chômage. Cette première conception est celle de la loi du 28 décembre 1931. L'aide apportée est limitée à certains travaux. Elle est le complément nécessaire du programme entrepris par l'Etat. C'est ainsi que la Caisse de Crédit est entrée, en 1931, dans nos institutions, ne tenant dans la loi qu'une place secondaire, ce qui prouve que malgré le désir de beaucoup l'intention des gouvernants n'était pas d'en faire un organisme de portée générale et durable.

Les résultats que l'on peut attendre d'une telle conception sont insuffisants et ne répondent pas aux besoins actuels.

(1) Cf. *infra*, page 84.

2° Nous franchissons une étape avec l'idée d'une caisse offrant aux départements et aux communes, un crédit permanent pour tous travaux d'utilité locale ou générale, comme le font des organismes privés ou publics dans un but de placement. L'avantage d'une telle solution, c'est de stabiliser le marché des emprunts et d'arriver même, à l'unification du taux. Malgré tout, celui-ci demeure assez élevé, et le paiement des intérêts, seul, est une charge très lourde pour une commune pauvre. Nous verrons que la Caisse de Crédit, dans son état actuel est une combinaison associant les organismes privés et les organismes publics de crédit. Elle n'est plus une caisse à action autonome comme elle l'a été jusqu'en 1936.

La troisième conception s'écarte des deux premières par son ampleur et l'importance des services qu'elle peut rendre ; elle est plus audacieuse et pourtant fort réalisable. Elle consiste à faire des 38.000 communes et des 90 départements français la clientèle d'une banque chargée du placement des emprunts dans le public. Elle ferait les opérations bancaires de ses clients, le bénéfice servant à payer ses frais d'administration. On pourrait en attendre de grands résultats :

- 1° L'abaissement au minimum du taux de l'intérêt.
- 2° Le renforcement du crédit par l'unification.
- 3° La simplification pour les administrateurs.

En outre, par l'extension du marché, l'établissement posséderait une grande réserve de crédit permettant le financement d'importants travaux qui attendent depuis longtemps, à l'état de projets. Les conséquences de cette organisation seraient très heureuses pour l'économie nationale. Malheureusement, le Gouvernement n'est pas disposé, dans les circonstances présentes, à accueillir favorablement un tel projet, car le crédit dont l'Etat a grand besoin s'en trouverait gêné. Cette objection n'est peut-être pas aussi décisive qu'on le pense. La banque pourrait travailler avec les dépôts des communes et des départements et avec les capitaux dont on pourrait lui donner la gestion (caisses de retraites, d'assurances, etc...)

Telles sont les principales façons de concevoir le rôle d'un établissement public de crédit aux collectivités locales.

Dans cette matière assez décevante par sa mobilité continuelle, nous étudierons la Caisse de Crédit aux départements et aux communes dans son état actuel.

Mais, auparavant, une étude historique s'impose pour savoir comment on y est arrivé et surtout pour comprendre le changement complet de conception qui s'est produit durant ces deux dernières années.

TITRE I

Historique de la Caisse de Crédit

La Caisse de Crédit a été créée par la loi du 28 décembre 1931. Bien avant, on en avait senti la nécessité, et des projets avaient été préparés qui n'aboutirent pas.

Le système de la loi de 1931 a été modifié en 1935 et plus profondément en 1936, si bien que la Caisse de Crédit a vécu sous deux régimes avant d'arriver à son état actuel. Il ne reste plus que des fragments de la loi de 1931. Nous verrons donc brièvement les projets antérieurs à 1931, le régime de la loi du 28 décembre 1931, le régime des décrets-lois d'août 1935.

CHAPITRE I

Projets antérieurs à 1931 : une caisse d'avances

La Caisse de Crédit a de vénérables ancêtres dans les organismes créés au XIX^e siècle, pour consentir des avances à taux réduits aux communes entreprenant certains travaux. Ainsi, en 1868 a existé une Caisse des Chemins Vicinaux, et en 1878, une Caisse des Constructions Scolaires.

La première de ces caisses fut créée par la loi du 11 juillet 1868, en vue de l'achèvement de la construction des chemins vicinaux. Elle consentait aux communes des avances à 4 %.

alors que le taux de l'intérêt était de 6,24 %. Elle fut supprimée en 1887 et ses opérations furent arrêtées au 31 décembre 1890, après avoir démontré une activité indéniable.

La seconde, née de la loi du 1^{er} juin 1878 avait pour but de venir en aide aux communes par des avances à taux réduit et par des subventions directes, pour permettre l'exécution d'un programme de constructions scolaires . En 1885, date de sa disparition, elle avait consenti 190 millions d'avances et 178 millions de subventions. Malgré tout, ces tentatives n'avaient pas satisfait les espoirs qu'elles avaient fait naître. Cet insuccès fit disparaître pour longtemps l'idée d'un établissement public de crédit aux communes. En 1920, elle fut reprise pour plusieurs raisons :

- 1° Il fallait combattre la hausse du loyer de l'argent.
- 2° Des dépenses énormes d'outillage national s'imposaient.
- 3° La politique des subventions paraissait plus coûteuse et surtout plus décriée.

En 1923, un projet de loi (1) tendant à créer une Caisse d'avances aux Communes, était déposé. Il reprenait une proposition faite en 1920 par un député, M. Caillat, au sujet de laquelle la Commission d'administration avait émis un avis favorable. Cette proposition a fait l'objet d'un rapport (2) de M. Marchais, déposé le 28 juin 1921 au nom de cette Commission. La Caisse d'avances devait prêter sans intérêt aux Communes pour les travaux subventionnés sur le produit des jeux. Elle aurait disposé, d'après les moyens qui lui étaient donnés, de 30 millions la première année, de 47 millions la quinzième année, de 123 millions la cinquantième année.

Le projet de loi de 1923 présenté par M. Maunoury, ministre de l'Intérieur, et M. Ch. de Lasteyrie, ministre des Finances, tendait à créer une caisse prêtant gratuitement aux communes pour les dépenses extraordinaires justifiant le recours à l'emprunt. Ses ressources étaient constituées par une dotation annuelle de 100 millions prélevés sur les Fonds communs des boissons et du

(1) Annexe n° 6053. *Documents parlementaires*, Chambre, année 1923.

(2) Annexe n° 429. *Doc. parl.*, Chambre, 1924, page 1.370.

chiffre d'affaires. Les avances étaient accordées par une commission composée de fonctionnaires, de représentants des Chambres et des Communes. Elle devait être administrée par le Ministère de l'Intérieur.

C'était un programme bien modeste, et pourtant il ne vit pas le jour.

En 1927, un grand nombre de députés déposèrent une proposition de loi, tendant à créer une banque des départements et des communes (1). L'exposé des motifs faisait ressortir le mauvais état des finances locales, l'augmentation des dépenses nécessaires et le taux trop élevé des avances du Crédit Foncier... C'est dire que la situation n'a pas beaucoup changé. Il critiquait l'étroitesse des projets précédents et citait l'exemple de la Belgique et de la Hollande qui, comme nous le verrons, possèdent une organisation bancaire de crédit aux collectivités locales. Après avoir montré les avantages de la banque, la proposition prévoyait une formule très simple. Un capital social de 100 millions serait souscrit par les départements et les communes. La banque fonctionnerait grâce aux cotisations fournies par les actionnaires, clients, au prorata de leurs ressources, et aux bénéfices de ses opérations. Elle serait chargée du placement des obligations départementales et communales. Mais le Gouvernement de M. Poincaré ne fit pas sienne cette proposition, si intéressante qu'elle fût.

Toutefois, il reprit le projet de 1923 avec quelques modifications (2). Le bénéfice des avances était étendu aux départements, aux syndicats intercommunaux et interdépartementaux. Les ressources étaient constituées par des prélèvements sur les produits des jeux et des fonds communs sans dotation initiale.

Le taux d'intérêt des avances était de 1 et 2 %. Les annuités de remboursement devenaient des dépenses obligatoires à la charge des collectivités emprunteuses. Le compartimentage des crédits pouvant être distribués par le Conseil d'Administration était moins strict que dans la loi de 1931, les disponibilités pou-

(1) Annexe n° 3862, *J. O. Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire. Séance du 20 janvier 1927.

(2) Annexe n° 269, *Documents parlementaires*, Chambre, session ordinaire. Séance du 24 mai 1927.

vant être réparties dans la proportion de 1/5 pour les départements et 4/5 pour les communes sans distinction de leur population...

Ce projet fut voté à la Chambre et présenté au Sénat d'où il ne sortit pas.

De 1927 à 1931 d'autres tentatives (1) furent faites sans plus de résultats. Mais dès lors, la question était liée à celle des grands travaux d'outillage national. La Caisse d'avances était destinée à permettre aux départements et aux communes de financer la part leur incombant dans ces travaux. Ainsi un projet du Gouvernement de M. Tardieu déposé en Novembre 1929 fut mal accueilli à la Chambre quand il vint en discussion en novembre 1930. La chute du ministère Tardieu interrompit le débat. Le Gouvernement suivant présidé par M. Steeg, présenta un projet à la fin de 1930 complété par un autre de janvier 1931. Ces textes restèrent devant la Commission des finances jusqu'au moment où le Gouvernement de M. Laval demanda à la Chambre, vers mars 1931, d'en distraire le projet de création d'un Comité consultatif de perfectionnement de l'outillage national et celui relatif à la Caisse des avances. La Chambre vota le texte le 26 mars. Il resta cependant devant le Sénat. Ces échecs successifs font ressortir l'hostilité qu'a rencontrée la création de la Caisse de Crédit. Durant plus de dix ans, il ne se passa pas une année où il n'en fut pas question. On s'épuisait en discussions, en projet, contre-projets pour n'arriver à aucun résultat. Pourtant, ces projets, mise à part la proposition de 1927, ne présentaient pas de grandes différences de structure.

Ils prêtaient d'ailleurs à maintes critiques, au point de vue des moyens financiers qui étaient donnés à la Caisse d'avances et des prêts sans intérêt qu'elle devait accorder. L'afflux des demandes aurait provoqué un encombrement dès la première année de fonctionnement et la modicité des ressources n'aurait pas permis de faire œuvre efficace. Quant aux avances gratuites, c'est un procédé irrationnel et trop onéreux, auquel celui des bonifica-

(1) Voir exposé de M. L. Lamoureux, rapporteur général de la Commission des Finances de la Chambre, dans la séance du 24 novembre 1931. *J. O. Débats Chambre*, page 4.014.

tions semble préférable. Quelles que puissent être les modalités, le principal était pour beaucoup de parlementaires d'aboutir en affirmant la nécessité d'une assistance organisée de l'Etat aux collectivités. Mais la résistance du Sénat et les craintes de certains milieux ajournaient toujours la conclusion des débats.

CHAPITRE II

Le régime de la loi du 28 décembre 1931

Au mois de novembre 1931, dès sa rentrée, la Chambre était saisie par le Gouvernement de M. Laval d'un projet de loi tendant à l'ouverture d'un crédit de 3 milliards constituant une seconde tranche de l'outillage national. Rien n'était prévu au sujet de la Caisse de Crédit. Le Président du Conseil avait seulement promis de demander à la Haute Assemblée l'adoption du projet de mars qu'elle gardait soigneusement étouffé.

La Commission des finances jugea cette promesse insuffisante et demanda à la Chambre de voter à la suite du texte concernant les grands travaux, le projet de la Caisse de Crédit qu'elle avait voté en mars, pour montrer sa volonté de subordonner son premier vote au second. Des modifications étaient apportées au projet de mars sur les points que les commissions du Sénat ne voulaient pas accepter. Malgré cet effort de conciliation il y eût une navette entre les deux Assemblées et ce n'est que le 28 décembre que la loi parût au *Journal Officiel* sous le titre suivant : « Loi relative: 1° à la réalisation immédiate de certains travaux relatifs au perfectionnement de l'outillage national. 2° à la création d'une Caisse de Crédit aux départements et aux communes pour le perfectionnement de l'outillage national, départemental et communal. »

Ce n'est donc que grâce au véhicule d'une loi urgente que l'on est arrivé à la création de la caisse de crédit. Le décret réglant les conditions d'organisation fût pris le 3 janvier 1932.

SECTION I. — MECANISME DE LA LOI

A. — Organisation de la Caisse.

L'économie générale de la loi est assez simple. La Caisse de crédit qui, jusqu'au projet de mars 1931 s'était appelée Caisse d'Avances, est un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière (art. 8), ayant son siège au ministère de l'Intérieur. Elle est gérée, au point de vue financier, par la Caisse des Dépôts et Consignations et administrée par un Conseil, composé aux termes de l'article 16 d'un président nommé par décret, de membres de droit (hauts fonctionnaires, ceux composant, en particulier, le Comité Consultatif créé par l'article 17, et de membres nommés pour 4 ans (4 présidents de Conseils Généraux et 9 maires).

Le Conseil d'Administration peut, aux termes de l'article 14 du décret du 3 février 1932 déléguer une partie de ses attributions à un Comité permanent choisi dans son sein. Il lui a d'ailleurs délégué l'importante mission de décider l'attribution des bonifications.

B. — Ressources.

Les ressources de la Caisse de Crédit autorisées par l'article 9 sont :

1° Une dotation initiale de 300 millions.

2° Des ressources annuelles constituées par :

a) Une fraction s'accroissant d'année en année jusqu'à la totalité à partir de 1935 de la part de l'Etat sur le produit des jeux dans les casinos et sur le montant de l'impôt sur les jeux de hasard dans les cercles.

b) Les 2/3 de la part de l'Etat dans les prélèvements sur les ressources engagées au pari mutuel urbain.

c) Les 2/3 du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel lors des manifestations sportives autres que les courses de chevaux.

Cette disposition, qui n'avait en 1931 qu'un intérêt éventuel,

eût l'occasion de jouer lors de la réglementation en 1933 du pari mutuel des courses de lévriers (1).

d) Les dons et legs. Sur ces ressources la caisse prélève les sommes nécessaires à couvrir ses frais d'administration. Le seul rôle de la Caisse est d'attribuer des bonifications d'intérêt. Les communes et les départements empruntent auprès d'établissements quelconques, ou même dans le public, les capitaux destinés aux travaux visés par la loi, et la Caisse subviendra chaque année au paiement d'une partie des intérêts.

Les bonifications d'intérêt équivalent pour les collectivités emprunteuses à une réduction du taux d'intérêt. Si l'on suppose qu'une commune a contracté un emprunt à 5 % amortissable en 30 ans et que sa demande de bonifications a été admise, la Caisse versera chaque année à la commune pendant 30 ans les intérêts à 3 % par exemple, abaissant à 2 % les intérêts restant à sa charge. C'est donc une subvention en intérêts qui ne concerne pas le remboursement de l'emprunt. Voilà en quoi consiste l'aide apportée par la Caisse de Crédit aux départements et aux communes, sous les régime de la loi du 28 décembre 1931.

Dans le projet de mars 1931, il était prévu qu'une partie des ressources de la Caisse pourrait être employée en prêts en capital aux départements et aux communes pauvres. Le Sénat voulait que toutes les ressources servent à consentir des bonifications d'intérêt. C'est la thèse du Sénat qui finalement l'emporta.

C. — Répartition.

Une autre divergence plus grave encore existait entre les deux assemblées, non plus sur l'emploi des ressources, mais sur leur répartition entre les départements et les communes.

La question était celle-ci. Dans quelle proportion partagera-t-on les ressources entre les départements et les communes ? Mettra-t-on en concurrence tous les départements entre eux, toutes

(1) Les courses de lévriers ont été réglementées par un décret du 25 février 1933. La comptabilité du prélèvement a été organisée par un décret du 26 février 1933. A ce jour, une seule société est autorisée à organiser le pari mutuel sur un cynodrome.

les communes entre elles, les grandes et les petites, les riches et les pauvres ? Le Sénat était hostile à tout compartimentage des ressources. La Chambre, au contraire voulait avantager les petites communes rurales qui ont le plus besoin de crédit à bon marché ! Le rapporteur de la Commission des Finances de la Chambre, M. Lamoureux, faisait ainsi comprendre le danger qui résulterait de la thèse du Sénat : « Des départements et plusieurs grandes villes ont élaboré des projets considérables qui suffiraient à eux seuls s'ils étaient accueillis les premiers à épuiser même sous la forme de bonifications d'intérêts, le total des disponibilités dont pourrait disposer la Caisse d'avances aux communes » (1).

Finalement, le Sénat s'inclina et l'entente se fit après une transaction sur les chiffres qui provoqua la navette du projet entre les assemblées.

Les ressources sont réparties en bonifications dans les proportions suivantes : 3/15 aux départements dont la moitié est réservée aux départements dont la valeur du centime est inférieure à 35.000 francs, c'est-à-dire aux départements pauvres. Les 12/15 restant sont répartis entre les communes jusqu'à concurrence de 1/15 pour les communes de plus de 30.000 habitants.

2/15 pour les communes dont la population est comprise entre 30.000 et 5.001 habitants.

3/15 pour les communes dont la population est comprise entre 5.000 et 1.501 habitants.

6/15 pour les communes dont la population ne dépasse pas 1.500 habitants.

On voit combien la loi, par ce moyen, avantageait les petites collectivités rurales. C'est grâce à ces contingentements que la Caisse a pu faire œuvre utile, eu égard à la modicité de ses ressources.

D. — Les Bonifications d'intérêt

Pour étendre le champ de la loi, l'attribution des bonifications fait l'objet d'une réglementation assez compliquée.

(1) *Journal Officiel*, 25 novembre 1931. Débats Chambre, p. 4.016.

Les demandes accompagnées des pièces visées à l'article 15 du décret du 3 février 1932 sont adressées par le préfet au Secrétariat général de la caisse et enregistrées dans leur ordre d'arrivée. Elles sont étudiées dans cet ordre (article 16 du décret du 3 février 1932) par le Conseil d'administration qui nomme les rapporteurs.

Dans les limites fixées par la loi, celui-ci décide souverainement de les accueillir et ceci est très important, car cette autonomie a été supprimée en 1936 et l'aspect de la Caisse de Crédit s'en est trouvé complètement modifié. Les bonifications sont accordées aux départements, communes, syndicats de départements ou de communes, pour les emprunts contractés par eux en vue de l'exécution de travaux d'utilité départementale, communale, interdépartementale ou intercommunale. Mais, en règle générale, une partie seulement de l'emprunt peut donner lieu à bonifications. Cette partie bonifiable varie selon les possibilités financières de la collectivité emprunteuse, déterminées par certains indices (valeur du centime, produit des taxes). Un barème a été établi par le décret du 10 mars 1932; il tient compte, en même temps, du taux d'accroissement de la population. La partie bonifiable ne peut excéder des maxima variant de 75 % à 90 % dans les cas privilégiés du montant de l'emprunt.

Le décret du 10 mars 1932 prévoit, à titre de dispositions transitoires, que seront bonifiables entièrement les emprunts émis postérieurement à la loi du 28 décembre 1931, et destinés à participer à l'exécution des travaux d'outillage national subventionnés.

Le Conseil d'administration de la caisse fixe le montant de la bonification d'intérêt. Mais la part laissée à la charge de l'emprunteur ne peut être inférieure à 2 %, sauf dans certains cas spécialement intéressants, prévus à l'article 14, où cette part ne pourra être supérieure à 1,50 %.

Les bonifications ne sont accordées que pour les emprunts amortissables en moins de 40 ans et dont le taux n'excède pas un maximum fixé par arrêté du ministre des Finances. Ce taux a été fixé à 5,20 % par décision du 3 mars 1932 et porté à 5,35 % le 2 juin 1932.

Enfin, l'article 13 limite à 1.500 millions en 1932, 750 millions en 1933 et 300 millions par an jusqu'en 1962, le montant total des emprunts bonifiables par la Caisse et l'article 18 prescrit au Conseil d'administration de rendre compte, chaque année, au ministère de l'Intérieur, de sa gestion dans un rapport publié au *Journal Officiel*.

Voilà les principales dispositions de la loi organique du 28 décembre 1931.

La Caisse de Crédit n'était pas un établissement de crédit, mais un organisme destiné à faciliter la réalisation des emprunts communaux et départementaux, en diminuant la charge des intérêts. C'était, d'ailleurs, la meilleure solution, étant donné l'étroitesse de ses possibilités financières. Si, comme le voulait la Chambre, la caisse avait dû prêter en capital, elle aurait épuisé en quelques mois ses ressources, sa dotation, sans avoir secouru beaucoup de collectivités intéressantes, donc sans avoir fait œuvre utile.

SECTION II. — LES RESULTATS

La Caisse de Crédit commença à fonctionner en mai 1932 et continua ses opérations avec les quelques modifications que nous verrons, jusqu'aux décrets du 8 et du 28 août 1935. Nous allons étudier rapidement les résultats auxquels elle est arrivée pendant cette période de trois ans et demi (1).

Comme ressources, la Caisse n'utilisa que celles susceptibles de se renouveler, puisque chaque année elle devait inscrire au passif de son budget le total des bonifications consenties antérieurement et n'en accorder de nouvelles que dans la mesure de la différence entre les prévisions de recettes et ses engagements. Comme le faisait remarquer dans ses rapports M. Maringer, président du Conseil d'administration, il fallait à la Caisse de Crédit un budget « boule de neige », s'accroissant suffisamment chaque année, sinon elle était dans l'impossibilité d'augmenter son aide aux collectivités et condamnée à l'inaction.

(1) Pour une analyse des résultats de la loi du 28 décembre 1931, voir un article de M. J. Dupeyrat, paru dans la *Revue Politique et Parlementaire* de 1933, page 89.

Il y eut, de fait, une progression sensible des recettes, mais pas dans les proportions escomptées. En 1932, elle encaissa 26 millions, en 1933 moins de 23 millions, en 1934 près de 34 millions et, en 1935, plus de 44 millions. Mais, dans cette dernière année de nouvelles ressources lui avaient été attribuées. Dans les travaux préparatoires de la loi du 28 décembre, les prévisions étaient de 32 millions pour 1932, 53 pour 1933 et 93 à partir de 1935. Ces écarts formidables sont dus, pour partie, à l'optimisme des préparateurs de la loi et surtout à la crise qui affecta beaucoup le produit des jeux et du pari mutuel, principales ressources de la Caisse.

Pendant toute cette période, les dépenses d'administration ont été très compressées, et près de la totalité des recettes ont servi à aider les collectivités.

Au 31 décembre 1934, 74 départements et 6.963 communes avaient sollicité l'aide de la Caisse, dont certaines, plusieurs fois. A cette date, le nombre des demandes de bonifications reçues s'élevait à 8.051, représentant un capital de 4.100.624.770 francs. Les demandes accueillies, compte tenue des barèmes du décret du 10 mars 1932, représentent un capital bonifié de 1.626.957.865 fr., entraînant pour la Caisse une charge annuelle de 31.710.330 fr. pendant environ 30 ans.

Le tableau suivant résume l'activité de la Caisse jusqu'au 31 décembre 1934.

	Nombre de demandes de bonifications.	Représentant un capital de	Capital bonifié	Entraînant pour la caisse une charge de
1932	2.892	2.360.372.775	813.233.350	14.452.961
1933	2.739	1.027.707.939	497.653.037	10.505.321
1934	2.420	712.544.056	316.071.478	6.752.048
Total..	8.051	4.100.624.770	1.626.957.865	31.710.330

Au mois d'août 1935, le capital bonifié était d'environ 1.800 millions, entraînant une charge annuelle de 35 millions.

Ces chiffres suffisent à montrer que l'œuvre accomplie ne fut pas négligeable. Sans le secours de la Caisse, nombre de collec-

tivités n'auraient pu contracter d'emprunts et entreprendre de grands travaux.

La loi du 28 décembre 1931 montra, dans son application, plusieurs imperfections.

D'abord, les dispositions de faveur accordées par l'article 14 à certaines communes se révélèrent trop coûteuses ; elles furent supprimées par le décret du 27 juin 1934. Dorénavant, toutes les demandes étaient mises sur le même pied. Cette égalité et la rigidité du système qui consiste à examiner les demandes dans leur ordre chronologique d'arrivée présentaient, d'ailleurs, de grands inconvénients. Il eût été préférable de laisser au Conseil d'administration la possibilité de statuer sur les demandes dans un ordre déterminé par l'utilité des travaux entrepris. Une échelle de cette utilité aurait pu être dressée pour ne pas introduire d'arbitraire. Cette modification, comme du reste les suivantes, devait résulter des décrets d'août 1935. Si la loi s'était montrée trop rigide sur certains points, elle ne l'était pas assez sur d'autres. Un plafond total du capital à bonifier chaque année avait bien été fixé, mais on n'avait pas cru devoir fixer de maximum aux emprunts présentés à bonification. Cette lacune s'aggravait du fait que, dans chaque catégorie, dans la troisième surtout (villes de plus de 30.000 habitants), il y a des collectivités d'importance très différente. Ces emprunts très élevés de grosses collectivités (il en a été présenté de plus de 80 millions) absorbaient en tout ou en partie le contingent à allouer à cette catégorie, évinçant des demandes beaucoup plus intéressantes. Le Conseil d'administration s'est ainsi trouvé devant des situations très embarrassantes.

La loi ne limitait pas non plus le nombre, ni le montant des bonifications pouvant être accordées à une collectivité dans une année. La première demande d'une commune n'avait qu'une valeur égale à la troisième ou quatrième sollicitation d'une autre moins scrupuleuse.

Le dernier inconvénient, non le moindre, démontré par le « rōdage » de l'institution était le classement des collectivités pour la répartition des ressources.

Nous avons vu que la loi du 28 décembre 1931, dans l'intention d'aider toutes les personnes administratives, sans toutefois met-

tre en concurrence des collectivités d'importance trop différente, avait classé celles-ci en six catégories entre lesquelles étaient réparties les disponibilités de la Caisse de Crédit. Un maximum de capital à bonifier résultait pour chaque série de la division du maximum total fixé à 300 millions par an, à partir de 1934, par la fraction de ressources à elle, attribuée.

Ainsi, les départements dont la valeur du centime est supérieure à 35.000 francs, constituant la première série, disposaient de 1,5/15 des ressources et ne pouvaient prétendre à un capital bonifiable de plus de 30 millions, et ainsi de suite. Il apparut vite que ce système était défectueux, quant à la 1^{re} et à la 3^e séries (villes de plus de 30.000 habitants).

Les décisions d'attribution des bonifications étaient limitées par :

1^o le plafond du capital à bonifier :

30 millions pour la 1^{re},

20 millions pour la troisième.

2^o les ressources de la Caisse.

Les demandes de bonifications de ces collectivités portent sur des emprunts considérables dont un seul suffit à dépasser le maximum, sans tenir compte des ressources dont la limite est encore plus vite atteinte.

Dès la fin de 1932, il se produisit un embouteillage dans ces deux catégories, d'où la Caisse de Crédit ne put sortir qu'en refusant toute aide.

Ce n'est que pendant la première année de fonctionnement que des bonifications furent accordées aux emprunts émis par ces collectivités. La suppression de ces deux séries fut demandée dans les rapports de gestion, ainsi que le remaniement de la classification, d'où des villes de 30.000 habitants figuraient à côté de villes six fois moins grandes.

En conclusion, le législateur avait voulu aider toutes les collectivités, en favorisant les petites. Il y réussit quant à ces dernières, mais échoua dans sa tentative de faire de la loi du 28 décembre 1931 une loi générale.

CHAPITRE III

Le régime des décrets d'août 1935

Malgré la politique de déflation poursuivie, la Caisse de Crédit aux départements et aux communes allait, dans cette période, voir grandir son rôle. Son action bienfaisante avait vite paru insuffisante. Le chômage ne cessant de s'accroître appelait une politique de travaux publics nécessitant de plus en plus l'intervention de l'Etat. Jusqu'à cette date, l'outillage national était le principal but visé. La loi de 1931 avait cette préoccupation : l'équipement du pays. A partir de 1935, cette idée passe au deuxième plan et laisse la première place à la lutte contre le chômage. Les travaux faits antérieurement avaient contribué à cette œuvre, tout en n'étant pas entrepris principalement dans ce but. De même, après 1935, l'outillage national garde une place dans les projets de grands travaux. Nous n'avons pas connu de politique de lutte contre le chômage à l'état pur comme certains pays, durant la crise 1930-1935, où cette plaie sociale avait pris des proportions désastreuses ; bien des collectivités plus atteintes que d'autres entreprirent des travaux, mais le taux prohibitif du loyer de l'argent condamnait beaucoup d'initiatives départementales et communales. La création d'un organisme de prêts à taux modéré s'imposait de plus en plus. Depuis 1931, ce rôle avait été joué par divers établissements publics (Caisse des Dépôts et Consignations, Crédit National, Caisses de capitalisation) et privés (Crédit Foncier). En 1934, un grand effort avait été réalisé par le plan Marquet. Un décret-loi du 15 mai 1934 constituait, avec les disponibilités des Caisses d'Assurances sociales, un fonds commun de travail, destiné à prêter aux collectivités participant aux grands travaux de lutte contre le chômage.

Mais ces collectivités furent surtout les grands réseaux de che-

mins de fer et les grandes agglomérations, en particulier la région parisienne, tandis que la Caisse de Crédit était avant tout l'organe des petites communes.

De plus, les imperfections du régime de la loi de 1931 imposaient un remaniement des textes.

Aussi, le gouvernement de M. Laval prit une série de mesures dont les liens apparaissent nettement dans l'exposé des motifs commun à ces décrets.

La nécessité de lutter contre le chômage s'imposait malgré les conséquences heureuses du plan Marquet de 1934 (60.000 chômeurs employés). D'autre part, le décret-loi du 16 juillet 1935, instituant un prélèvement général de 10 % sur les dépenses publiques, permettait aux collectivités de réaliser des économies immédiates. Aussi le gouvernement résolut-il d'entreprendre de grands travaux. Dans ce but, il accéléra le rythme de l'exécution du plan Marquet (grands travaux d'Etat) et dressa un programme nouveau de travaux départementaux et communaux. Mais ceci donnait à résoudre trois problèmes :

1° Un problème budgétaire. Il fallait pourvoir au financement de ces travaux, sans en faire peser la charge sur les budgets locaux. On y parvint, en permettant aux collectivités d'affecter une partie des économies dont il vient d'être parlé, au service d'emprunts destinés à l'exécution des grands travaux.

2° Un problème financier, consistant à permettre la réalisation des emprunts. La solution devait en être trouvée dans la lutte contre la thésaurisation. Mais le gouvernement, pour faciliter, dans la mesure du possible, les emprunts des collectivités, leur donna l'appui de l'Etat sous deux formes : ces emprunts pourront être bonifiés et une somme d'un milliard sera employée en prêts aux collectivités. Cette participation de l'Etat sera accordée par l'intermédiaire de la Caisse de Crédit.

3° Enfin, ces travaux locaux soulevaient un problème technique (coordination des efforts) et social (emploi de travailleurs et de matériel français).

Une série de décrets-lois du 8 août 1935, pris en vertu de la loi du 8 juin 1935, accordant au gouvernement les pleins pouvoirs financiers, ordonna ces dispositions. L'un est relatif à l'affectation

du prélèvement de 10 % sur les dépenses des départements, communes et établissements publics, un autre à la réalisation des emprunts par les collectivités locales. Le 28 août intervint un décret-loi portant réorganisation de la Caisse de Crédit, conséquence des mesures antérieures. La réglementation détaillée fit l'objet des décrets des 9 octobre, 12 octobre et 27 novembre 1935. Les textes antérieurs étaient abrogés.

Désormais, les opérations de la Caisse portaient sur :

1° Des bonifications d'annuités, remplaçant les bonifications d'intérêts (décret-loi du 12 octobre 1935). La bonification d'annuité, comme son nom l'indique porte non seulement sur la partie intérêts, mais aussi sur la partie amortissement du capital. Cette réforme rendait plus lourde la contribution de la Caisse de Crédit.

2° Des prêts. Ces opérations étaient divisées en deux catégories selon la nature des travaux justifiant le recours à l'emprunt.

1° Aide aux départements et communes pour leurs travaux d'utilité départementale et communale.

2° Aide aux départements et aux communes pour leur faciliter la réalisation d'emprunts contractés en vue de l'exécution, sur leurs territoires, de grands travaux destinés à lutter contre le chômage (décret-loi du 28 août).

Nous allons examiner sommairement les innovations du régime de 1935 dans :

- 1° l'organisation et le fonctionnement de la Caisse de Crédit;
- 2° les bonifications d'annuités;
- 3° les prêts;
- 4° les résultats.

I. — Organisation et fonctionnement de la Caisse de Crédit

Les changements ne sont pas importants. Le décret-loi du 28 août s'est borné à reprendre dans ses « Dispositions générales », les articles de la loi de 1931 relatifs à l'organisation de la Caisse de Crédit, au nom de laquelle on n'ajoute plus sa destination « pour le perfectionnement de l'outillage national, dé-

parlemental et communal », car, depuis 1934, comme nous l'avons dit, le but des grands travaux était la résorption du chômage.

De même, le décret du 9 octobre sur l'organisation administrative et le régime financier a remplacé les titres I et II du décret du 3 février 1932.

La Caisse est toujours administrée par un Conseil d'administration. On y a introduit trois représentants des ministères de l'Intérieur, des Finances et du Travail pour renforcer le contrôle de l'utilité des travaux.

La procédure d'examen des demandes de bonifications d'annuités est réglée de façon un peu différente. Les dossiers des demandes sont adressés au Secrétariat général de la Caisse et enregistrés dans leur ordre d'arrivée. Les dossiers de celles concernant des travaux de lutte contre le chômage sont transmis au ministère du Travail en vue de provoquer l'avis de la sous-commission technique de la Commission nationale des grands travaux, organisée par le décret du 15 mai 1934.

Avis sera demandé au ministre intéressé par les travaux à entreprendre. Le Conseil d'administration statue sur les demandes, en donnant un rang de priorité à celles qui concernent des travaux de première utilité et de grande urgence suivant un rythme comportant dix décisions pour celles-ci, contre trois pour les autres demandes. Les travaux de lutte contre le chômage sont déclarés de première utilité et de grande urgence. Cette modification dans l'ordre d'examen des demandes assurait un fonctionnement plus souple, mais les avis obligatoires amenèrent des retards dans les décisions.

II. — Les bonifications d'annuités

Elles sont accordées aux emprunts destinés à des travaux, soit d'utilité départementale ou communale, soit de lutte contre le chômage.

1° *L'aide en vue des travaux d'utilité départementale ou communale.*

Cette partie des opérations de la Caisse de Crédit est la conti-

nuation de ses anciennes attributions avec d'assez sérieux changements.

A. — Ressources.

Les ressources consacrées à ces bonifications restent les mêmes, mais le prélèvement sur la part de l'Etat dans le produit des jeux est abaissé de la totalité aux $\frac{3}{4}$, en conséquence de l'augmentation de cette part, décidée par le décret du 16 juillet 1935, de même la fraction de la part de l'Etat dans les prélèvements sur le pari mutuel urbain devient un forfait de 10 millions.

B. — Répartition.

Ces ressources sont réparties entre les collectivités suivant de nouvelles proportions qui tiennent compte des observations suggérées par le fonctionnement de la Caisse.

Les départements dont la valeur du centime est supérieure à 35.000 francs ne sont plus parties prenantes, de même les villes dont la population est supérieure à 80.000 habitants.

1,50/15 est attribué aux départements dont la valeur du centime est inférieure à 35.000 francs.

1/15 aux communes dont la population est comprise entre 80.000 et 30.001 habitants.

2,50/15 aux communes dont la population est comprise entre 30.000 et 10.001 habitants.

3/15 aux communes dont la population est comprise entre 10.000 et 3.001 habitants.

7/15 aux communes dont la population est inférieure à 3.000 habitants.

Cette répartition est moins avantageuse pour les petites communes rurales de quelques centaines d'habitants puisque 7/15 sont répartis entre les communes de moins de 3.000 habitants, alors qu'avant 6/15 étaient réservés aux communes de moins de 1.500 habitants. Elle est plus avantageuse pour les villes moyennes.

Les bonifications sont accordées à la double condition : 1° que les travaux entrepris justifient le recours à l'emprunt aux termes de la législation en vigueur; 2° Que les emprunts aient été réa-

lisés postérieurement à la loi du 28 décembre 1931. Le montant du capital d'emprunt bonifiable en une année ne peut excéder 300 millions, comme auparavant, mais, d'autre part, une même collectivité ne pourra recevoir de bonifications dans l'année que pour un capital d'emprunt n'excédant pas 3 millions. L'établissement d'un plafond était souhaitable pour ménager les ressources de la Caisse contre les prétentions trop élevées de certaines collectivités.

2° L'aide en vue de la réalisation d'emprunts destinés à exécuter des grands travaux de lutte contre le chômage.

Le décret-loi du 8 octobre 1935 dispose dans son article premier : « La Caisse de Crédit aux départements et aux communes est autorisée à consentir des bonifications d'intérêt (lire « d'annuités ») aux collectivités locales qui contracteront des emprunts pour la réalisation de travaux contre le chômage conformément aux dispositions du décret du 8 août 1935. » Ce décret du même jour est relatif à l'application du prélèvement de 10 % institué sur les dépenses des départements, communes et établissements publics.

Il autorise les collectivités à affecter à la réalisation d'emprunts, à concurrence d'un maximum variant de 30 à 50 %, le montant des économies annuelles dégagées par les décrets pris en application de la loi du 8 juin 1935. Ces emprunts sont contractés auprès de la Caisse de Crédit ou d'autres établissements, ou par émission publique. Dans ce dernier cas, ils peuvent être bonifiés.

A. — Ressources.

Les ressources consacrées à ces bonifications sont nettement distinctes des précédentes et constituent une masse à part. Les bonifications étant divisées en deux catégories, suivant la nature des travaux justifiant l'emprunt, les ressources affectées à leur service sont également distinctes. Elles sont fournies par un prélèvement de 5 % opéré pendant 30 ans sur le montant arrêté avant toute répartition :

- 1° du fond commun du chiffre d'affaires;
- 2° — — — des boissons;

3° du fond commun des automobiles;

4° — — des essences (créé par la loi du 23 décembre 1933).

B. — Répartition.

La répartition entre les collectivités bénéficiaires est nettement distincte de la précédente.

2,50/12 sont réservés aux départements dont la valeur du centime est égale ou supérieure à 35.000 francs.

1/12 est réservé aux autres départements.

2/12 sont réservés aux villes dont la population est supérieure à 50.000 habitants.

1,50/12 aux villes dont la population est comprise entre 50.000 et 20.001 habitants.

1,50/12 aux villes dont la population est comprise entre 20.000 et 5.001 habitants.

3,50/12 aux villes dont la population est inférieure à 5.000 habitants.

Toutes les collectivités peuvent donc bénéficier de bonifications. Les départements peuplés de la première catégorie sont très avantagés, de même que les grandes villes; par contre, les petites communes sont très peu dotées. La raison en est que le chômage sévit surtout dans les grandes agglomérations. C'est ce qui a commandé cette répartition.

3° *Réglementation des bonifications.*

Aux termes du décret-loi du 12 octobre 1935, le Conseil d'administration de la Caisse de Crédit fixe dans la limite d'un maximum de 50 % la quote-part de l'annuité prise en charge par la Caisse, en tenant compte :

1° de l'importance de collectivité;

2° de sa situation financière.

Le pourcentage peut être majoré :

1° dans la limite de 15 % quand l'emprunt est réalisé par des moyens locaux;

2° dans la limite de 10 % sur avis de la Commission des grands.

travaux, instituée par le décret du 15 mai 1934, pour tenir compte de l'intérêt économique et social des travaux et de leur répercussion sur la situation du chômage. A l'inverse, la bonification ainsi déterminée peut être réduite de 15 à 45 % lorsque les travaux prévus bénéficient par ailleurs d'une subvention comprise entre 1 % et 60 % du montant de la dépense totale, sauf si la collectivité y renonce. Elle est même supprimée quand la subvention dépasse 60 %. Elle peut être réduite ou supprimée quand les travaux ne sont pas subventionnables aux termes de la législation en vigueur. L'article 14 du décret du 28 août a introduit une disposition importante. Pour ménager les ressources de la Caisse, le Conseil d'administration a la faculté de ne bonifier que partiellement les emprunts destinés à l'exécution de travaux de lutte contre le chômage.

Les bonifications ne peuvent dépasser 70 %, ni être inférieures à 20 % de l'annuité; dans ce dernier cas, elles ne sont pas allouées. Les emprunts ne sont bonifiables que si leur taux d'intérêt ne dépasse pas un maximum fixé par décision du ministre des Finances (1).

La durée des bonifications ne peut excéder la durée d'utilisation présumée des objets pour lesquels les emprunts ont été contractés et, en aucun cas, plus de 30 ans.

Enfin, les décisions accordant des bonifications peuvent être révisées :

1° En cas de réduction des charges supportées par les collectivités du fait des emprunts bonifiés;

2° En cas de modifications aux conditions d'emploi des emprunts bonifiés.

III. — Les Prêts

Le décret-loi du 8 août 1935 donnait à la Caisse de Crédit une attribution nouvelle, plus conforme à son titre.

Jusqu'à cette date, elle n'avait fait qu'indemniser les collectivités d'une partie de la charge des emprunts qu'elles contrac-

(1) Un arrêté du 4 décembre 1935 a fixé ce taux à 6 %.

taient auprès d'établissements de prêts au moyen de bonifications. Cette fonction ayant paru insuffisante, le gouvernement de M. Laval mit la Caisse de Crédit à même de consentir des avances aux collectivités. Dans ce but, un crédit d'un milliard était mis à la disposition de la Caisse par le Trésor. Le décret du 27 novembre 1935, fixant les modalités des prêts à consentir, affecte aux départements, sur ce milliard, un contingent de 350 millions et aux communes 650 millions. Aucune autre répartition ne protège les petites communes contre les grosses demandes des grandes collectivités. Il est simplement prévu qu'un maximum peut être fixé par le Conseil d'administration au montant des prêts pouvant être accordés en une année au même emprunteur. Les prêts peuvent être consentis aux départements et aux communes pour des emprunts régulièrement autorisés et ayant pour objet l'exécution de travaux d'utilité publique. La procédure d'examen des demandes est identique à celle des bonifications. La décision est prise par le Conseil d'administration, en considération de l'utilité des travaux, sur l'avis de la sous-commission technique siégeant au ministère du Travail; en considération aussi de la situation financière de la collectivité emprunteuse, sur avis de la Caisse des Dépôts et Consignations. Un traité est passé, de gré à gré, avec l'administrateur du département ou de la commune pour régler, dans les limites de la loi, les conditions du prêt (1).

Le taux ne peut faire l'objet du débat; il est fixé par arrêté du ministre des Finances (2). La durée ne peut excéder 30 ans. L'amortissement a lieu par annuités constantes. Il semble possible, d'après le décret-loi du 8 août 1935, qu'un emprunt contracté auprès de la Caisse de Crédit soit bonifié par elle. Les deux facteurs ne paraissent pas inconciliables. Contrairement aux projets de 1923 et de 1927, les annuités à la charge des collectivités emprunteuses ne constituent pas des dépenses obligatoires. Mais tout paiement exigible non effectué porte intérêt au taux du prêt augmenté de 1 %. Les prêts sont exonérés de tout impôt et remboursables par anticipation.

(1) Cf. page 70.

(2) 5 % par l'arrêté du 4 décembre 1935.

Pour en finir avec l'historique, nous allons voir quels furent les résultats de ce nouveau régime.

IV. — Résultats

Les engagements que la Caisse avait contractés sous le régime de la loi de 1931, continués jusqu'à la fin de 1935, montaient à cette date à un peu plus de 36 millions, représentant un capital bonifié de 1.900 millions. Cette somme doit être prélevée chaque année sur les ressources créées par la loi de 1931. Ce n'est qu'à concurrence du solde que peuvent être accordées des bonifications d'annuités pour les emprunts destinés aux travaux d'utilité départementale et communale. Au contraire, les ressources prévues par le décret du 8 août sont entièrement libres.

A. — Les bonifications d'annuités.

Dès la fin de 1935, la Caisse avait reçu 1.700 demandes des collectivités et avait consenti pour 7 millions 1/2 de bonifications d'annuités. Pendant l'exercice 1936, elle allait montrer une grande activité, due à une augmentation de ses ressources. En effet, les ressources primitives atteignirent plus de 48 millions, chiffre record, et les prélèvements autorisés par le décret du 8 août sur les fonds communs près de 50 millions. Elle consentit des bonifications aux départements pour un montant de 3.146.729 fr., et aux communes 21.407.370 fr., soit un total de 24.554.099 fr., correspondant à un capital bonifié d'environ 1.650 millions. En une année, la Caisse avait aidé les collectivités presque dans la même mesure qu'elle l'avait fait pendant quatre ans. Ces engagements nouveaux portaient à 60 millions 1/2 le montant des charges à inscrire chaque année au passif de la Caisse pendant la durée des emprunts, et à 3 milliards 400 millions le capital bonifié.

Ces chiffres impressionnants montrent mieux que tout l'importance d'une institution comme la Caisse de Crédit.

B. — Les Prêts.

Pendant l'exercice 1936, 600 demandes de prêts ont été accueillies sur 781 demandes présentées. Le capital prêté s'élève à 715

millions 533.044 francs. Il restait donc de disponible, sur le milliard accordé, 284.466.956 francs. Les prêts se répartissent ainsi entre les collectivités :

1° *Départements*. — 72 prêts représentant un capital de 294.649.076 francs. Soit, sur le contingent de 350 millions qui leur est alloué, un reliquat de 55.350.924 francs.

2° *Communes*. — 528 prêts, pour une somme de 420.649.076 fr. Soit un disponible de 299.350.924 francs, restant à répartir sur leur part de 650 millions.

En résumé, la législation de 1935 a transformé la Caisse de Crédit : 1° en perfectionnant l'état de chose existant; 2° en étendant son champ d'action. Mais elle n'en a pas modifié la conception générale. Elle a accru ses possibilités, sans en changer l'orientation. Les résultats ont été brillants, mais l'existence de ce régime a été de courte durée. En 1936, le changement du point de vue gouvernemental a entraîné de profondes modifications. Ces textes, intervenus en 1936, sont encore ceux qui régissent actuellement la Caisse de Crédit.

CHAPITRE IV

Généralités sur la réforme de 1936

Les décrets des 7 septembre et 9 novembre 1936 et suivants constituent une réforme plus profonde que celle de 1935.

L'organisation a été un peu modifiée, mais ce sont les attributions qui ont subi les plus grands changements. Elles ont été diminuées et augmentées.

1° Diminuées, car les bonifications sont supprimées. La Caisse continuera le service de celles qu'elle avait consenties depuis cinq ans, mais ne pourra plus en accorder. Toutefois, un décret du 30 juillet 1937 les rétablit pour un cas particulier : celui où les travaux faits à l'aide d'emprunts bonifiés nécessitent des emprunts complémentaires par suite des majorations des marchés résultant des circonstances économiques. Ces emprunts complémentaires sont bonifiables. La suppression des bonifications est théoriquement compensée par la création de subventions en annuités. Grâce à une nouvelle conception de la subvention, le décret du 7 septembre 1936 pour unifier leur régime décide qu'elles pourront être accordées soit en capital, soit en annuités. Les bonifications ne sont, en effet, pas autre chose que des subventions, au point de vue juridique. Les subventions en annuités sont soumises au régime des subventions en capital, mais le service en est fait par la Caisse de Crédit.

2° En revanche, le rôle de la Caisse a été considérablement augmenté au point de vue des prêts. Dans ce domaine, les décrets de 1936 ont voulu faire de la Caisse de Crédit l'organisme de droit commun auquel se référeront les collectivités.

a) En conséquence, un nouveau champ d'action lui est ouvert, en dehors des départements et des communes, c'est celui des établissements publics et organismes agréés, qui participent à l'exé-

cution des travaux entrepris en vertu de la loi du 18 août 1936, autorisant un programme de travaux destinés à combattre et à prévenir le chômage.

b) De nouvelles ressources lui sont attribuées pour satisfaire à son rôle.

c) La Caisse de Crédit reçoit une mission assez curieuse qui caractérise le début d'une politique interventionniste. Elle doit devenir, selon l'expression consacrée dans l'exposé des motifs d'un des deux décrets du 7 septembre 1936, « le guide et l'intermédiaire qui leur (aux collectivités) manque trop souvent aujourd'hui et qui contribuera puissamment, par son action, à leur faciliter l'accès des capitaux dont elles sont en droit d'attendre le financement de leurs travaux ».

Non seulement la Caisse de Crédit est mise à même de lutter contre les établissements prêteurs concurrents, mais encore elle reçoit le pouvoir d'intervenir entre ces concurrents et la clientèle des collectivités pour protéger celles-ci. Dans l'intention des auteurs de la réforme, elle doit devenir un organe de coordination en vue de l'unification des conditions du crédit, en même temps que l'organe d'information et de protection des emprunteurs. Cette mission nécessaire échouait de droit à la Caisse de Crédit qui est le seul établissement où soient représentés les intéressés, c'est-à-dire les emprunteurs.

d) Un autre désir des gouvernants, qui s'était déjà manifesté dans les décrets de 1935, était d'amener les collectivités à réaliser leurs emprunts localement. Les travaux locaux doivent être financés par l'épargne locale et, à son défaut seulement, par les capitaux étrangers à la région. Le crédit public s'en trouverait moins gêné et le moyen serait très efficace pour combattre la thésauroisation. C'est encore la Caisse de Crédit qui est la mieux placée pour inciter à ces placements locaux les emprunteurs et c'est à elle qu'ont fait confiance les Pouvoirs publics pour remplir ce rôle.

e) Une dernière innovation des décrets de 1936 est la fusion des deux programmes de grands travaux de lutte contre le chômage : celui résultant du décret du 15 mai 1934 dit plan Marquet, et celui qu'entreprend le gouvernement par la loi du 18 août 1936.

L'organe de fusion est la Caisse de Crédit qui remplace ainsi la Commission nationale de grands travaux du plan Marquet. La Caisse de Crédit continuera les engagements pris par le fonds commun de travail, organe financier de ce plan, dont les disponibilités lui sont affectées.

Voici, dans ses grandes lignes, le régime établi en 1936, encore en vigueur. En 1937, s'il n'est pas intervenu de modifications importantes de textes, un changement du point de vue gouvernemental a considérablement réduit les possibilités d'engagement de la Caisse de Crédit.

Une commission procède actuellement à l'étude d'une réforme de l'organisation et de la dotation de la Caisse de Crédit (1)

Nous étudierons successivement :

- 1° L'organisation administrative de la caisse;
- 2° Le champ d'action et la nature du concours apporté aux collectivités;
- 3° Le rôle joué directement par la Caisse dans le crédit aux collectivités;
- 4° Le rôle indirect d'intermédiaire;
- 5° Les ressources;
- 6° Les résultats et les problèmes posés par les difficultés financières actuelles de la Caisse de Crédit.

(1) *Le Temps* du 25 février 1937.

TITRE II

Régime actuel Organisation de la Caisse de Crédit.

Le statut actuel de la Caisse de Crédit résulte des décrets du 7 septembre et du 9 novembre 1936, pris en exécution de la loi du 18 août 1936. Cette loi, « relative à l'exécution d'un plan de grands travaux, destinés à combattre et à prévenir le chômage », est un des nombreux textes marquant le début de la législature. Elle autorise le gouvernement à préparer et à exécuter un plan de grands travaux, d'un montant de 20 milliards, à réaliser en trois ans en sus des programmes existants (plan d'outillage national, plan Marquet).

Pour permettre aux collectivités de financer la part leur incombant dans les travaux visés par cette loi, le gouvernement, aux termes de l'article 6 « est autorisé à réviser par décret la loi du 28 décembre 1931, modifiée par le décret du 8 août 1935, facilitant la réalisation d'emprunts par les collectivités locales, et le décret du 28 août 1935 portant réorganisation de la Caisse de Crédit aux départements et aux communes. De même, le décret-loi du 30 juin 1934, fixant le pourcentage maximum de subventions est abrogé et des décrets fixeront les nouveaux taux. C'est en vertu de cette loi qu'ont été pris les deux décrets du 7 septembre, celui du 27 octobre et celui du 9 novembre 1936.

La réorganisation de la Caisse de Crédit est contenue dans le deuxième décret du 7 septembre et les articles 1 à 29 du décret du 9 novembre. Nous étudierons successivement l'organisation administrative et l'organisation financière.

CHAPITRE I

Organisation administrative de la Caisse de Crédit

La Caisse de Crédit, comme auparavant, est un établissement public, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elle a son siège au ministère de l'Intérieur. La notion d'établissement public, en droit administratif, est assez délicate à préciser. Suivant l'opinion générale, qui est celle de M. le doyen Hauriou, de M. Mestre, l'établissement public est un service public spécial personnifié.

C'est un service public qui pourrait être confié à une administration publique générale, mais qui est doté de la personnalité civile et comme tel érigé en personne morale, à raison de la spécialité de sa fonction. L'établissement public est une personne morale administrative, comme le département ou la commune, mais à caractère spécial.

Tandis que les seconds sont des personnes morales à fonction générale, différenciés seulement par leur compétence territoriale, les établissements publics se différencient par leur compétence fonctionnelle.

Cette existence des établissements publics se justifie par la division du travail au sein de l'administration et la nécessité d'une décentralisation de certains services. Pour chaque établissement public, car dans cette matière c'est une question d'espèces, des considérations spéciales interviennent en faveur de l'autonomie (1). La Caisse de Crédit a été érigée en personne morale distincte, non seulement à cause de la spécialité de sa fonction, mais surtout parce que les intérêts qu'elle doit servir

(1) Cours de science financière de M. le doyen Allix (Doctorat, 1935-1936), pp. 121 et suiv.

(ceux des collectivités) ne sont pas ceux de l'Etat. Cette autonomie inspire à sa clientèle, par sa spécialisation même, certaines garanties dans la rapidité d'exécution du service. On peut donner une explication analogue de l'autonomie conférée à la Caisse des Dépôts et Consignations ou aux organismes qu'elle gère : Caisse autonome d'amortissement, Caisses nationales d'assurances, etc...

Le principal attribut de ces personnes administratives distinctes est l'autonomie financière. Celle-ci est à la fois un corollaire et une garantie de leur indépendance juridique. Des ressources spéciales sont affectées à ces établissements publics dont les recettes et les dépenses ne figureront pas au budget de l'Etat. C'est pourquoi l'autonomie financière présente pour le service qui en est doté deux avantages : l'attribution d'une dotation par la loi créatrice, dotation qui présente, de ce fait, un caractère durable et certain; en second lieu, la possibilité d'échapper au contrôle parlementaire et de gérer librement le service.

Toutefois, la multiplication des services autonomes, notamment sous la dénomination « d'offices », a présenté depuis quelques années de graves observations qui n'ont pas échappé à l'attention du Parlement. Une commission fut chargée, par la loi de finances du 28 février 1933, d'examiner la question et de proposer des mesures pour éviter les abus (suppression, fusion, contrôle).

Il résulte du rapport de cette commission (1) que le terme « office », né quelques années avant la guerre, doit être réservé aux établissements publics de l'Etat, de type unique, dont les fonctions présentent un caractère nouveau. L'établissement public est un organisme, le plus souvent, d'assistance et d'enseignement, répondant à une formule administration-type et se répétant généralement à plusieurs exemplaires. L'office a pour but d'adapter la formule de l'établissement public aux méthodes nouvelles d'exploitation d'entreprises industrielles et commerciales. Cette notion s'applique incontestablement aux organismes d'Etat créés depuis la guerre, en matière de crédit, bien qu'ils n'en portent pas le nom : Caisse nationale de crédit agricole, Caisse générale de garantie, Caisse de crédit aux départements et aux communes.

(1) Annexe du J. O. du 4 juin 1936, pp. 437 et suivantes.

Celle-ci doit être classée dans les offices de caractère industriel et commercial à fonction bancaire.

A la suite des travaux de la Commission des Offices intervinrent de nombreux décrets; le plus important est celui du 15 décembre 1934 qui modifie les règles de comptabilité des offices à caractère industriel et commercial. L'esprit de ce décret est de donner à ces organismes une comptabilité tenue dans les formes commerciales, de façon à faire apparaître clairement la situation financière des entreprises. En conséquence, le système de la gestion est substitué à celui de l'exercice. C'est plus une comptabilité de résultats qu'une comptabilité de crédit.

De même, sur les propositions de la Commission, un contrôle plus rigoureux du ministère des Finances sur les établissements autonomes a été organisé par plusieurs décrets-lois du 25 octobre 1935. Un corps de contrôleurs financiers, placé sous l'autorité du ministre des Finances, est créé par ces textes. Chaque contrôleur est attaché à un ou plusieurs établissements autonomes, dont la liste est donnée dans un de ces décrets. Le rôle de ce fonctionnaire consiste à vérifier toutes les opérations susceptibles d'entraîner des conséquences financières. Il est donc plus large que celui du contrôleur des dépenses engagées. De plus, ce contrôle est permanent, à l'inverse de celui de l'inspection des Finances.

En tant qu'établissement public, la Caisse de Crédit est soumise à la tutelle générale du ministre de l'Intérieur. Son organisation administrative comprend deux éléments : le Conseil d'administration, élément directeur, et les services administratifs chargés de l'exécution des décisions prises.

A. — Le Conseil d'administration.

a) *Composition.* — En tant qu'établissement public, la Caisse s'administre elle-même, par l'intermédiaire d'un Conseil d'administration dont les membres sont nommés par décret, contresigné par le Président du Conseil des ministres, les ministres de l'Intérieur, des Finances et du Travail. L'intervention du Président du Conseil n'était pas prévue dans les textes précédents, pas plus que le contreseing du ministre du Travail.

Le Conseil a, à sa tête, un président nommé par décret. Cette fonction est remplie, depuis la création de la Caisse, par un président de section au Conseil d'Etat, M. Georges Maringer, qui en assume les hautes responsabilités.

Le Président du Conseil d'administration représente la Caisse, en justice et dans les actes de la vie civile. Il prépare les décisions du Conseil, dirige ses délibérations, veille à leur régularité et contrôle l'exécution des décisions prises. Il est assisté d'un vice-président, désigné parmi les membres du Conseil. Ces membres sont, comme antérieurement, des membres de droit et des représentants des collectivités. Les membres de droit sont choisis en raison de leur compétence technique, parmi les hauts fonctionnaires des ministères ou des établissements financiers de l'Etat.

Les collectivités sont représentées par 16 membres désignés pour 4 ans, ainsi qu'il suit :

4 présidents de Conseil général, dont 2 choisis parmi les représentants de départements dont la valeur du centime dépasse 35.000 francs.

2 parmi les maires des villes de plus de 80.000 habitants.

2 parmi les maires des villes comprises entre 80.000 et 30.001 habitants.

2 parmi les maires des villes comprises entre 30.000 et 10.001 habitants.

2 parmi les maires des villes comprises entre 10.000 et 3.001 habitants.

2 parmi les maires des villes inférieures à 3.000 habitants.

2 parmi les maires des communes dont la population a augmenté de plus de 15 % d'un recensement à l'autre.

En outre de ces membres, le Conseil d'administration comprend de nouveaux représentants : le secrétaire général de la Présidence du Conseil, le secrétaire général du Conseil national économique, le secrétaire général de la Confédération Générale du Travail.

Une autre innovation, dans la composition du Conseil, est l'introduction de 5 membres nouveaux, en conséquence du rattachement du fonds commun du travail à la Caisse de Crédit (plan

Marquet de 1934). Ce sont : le directeur général des Assurances sociales et de la mutualité, le directeur général de la Caisse générale de garantie, et trois représentants des caisses d'Assurances sociales.

Les membres de droit peuvent se faire représenter.

Le Conseil d'administration se réunit sur convocation du président, et au moins deux fois par an. Il est réuni obligatoirement sur la demande de la majorité des membres.

Un quorum du tiers des membres en exercice est exigé. Les délibérations sont prises à la majorité des membres présents, avec voix prépondérante du président, en cas de partage.

b) *Attributions.* — Le Conseil d'administration règle les affaires de la Caisse. Mais, dans ces attributions, il en est qu'il peut déléguer à un Comité permanent prévu à l'article 9 du décret du 7 septembre, et d'autres qui lui sont personnelles, à savoir :

- 1° l'établissement du budget annuel;
- 2° l'examen du compte administratif de l'ordonnateur;
- 3° le compte rendu de gestion au ministre de l'Intérieur.

Le Comité permanent, composé de 16 membres au plus, choisis au sein du Conseil, présidé par le président du Conseil d'administration, peut recevoir de celui-ci des délégations de pouvoirs pour un an. Il est l'émanation et l'organe actif d'une Assemblée trop importante pour être réunie souvent. La représentation locale y est proportionnellement la même que dans le Conseil. Les attributions que le Conseil d'administration peut lui déléguer et, il ne s'en fait pas faute, sont d'abord les décisions à prendre sur les demandes d'aide des collectivités. Les demandes sont étudiées par des rapporteurs choisis dans les cadres de la Caisse ou désignés en dehors par le ministre compétent, à la demande du président. Le Conseil statue sur rapports. Le Conseil d'administration accepte ou refuse les dons et legs avec ou sans autorisation suivant les modalités.

B. — Services administratifs.

Les services administratifs, placés sous l'autorité du président, ont été considérablement augmentés. Ils ne comprenaient, au-

paravant, qu'un secrétariat général et une quinzaine d'employés auxiliaires.

Ils se composent depuis 1936 d'un directeur assurant le fonctionnement administratif de la Caisse, assisté de deux directeurs adjoints, tous trois ayant droit d'entrée et voix consultative aux séances du Conseil et du Comité permanent. Sous l'autorité du directeur, quatre sections chargées respectivement :

1° De l'administration générale de la Caisse et de la comptabilité centralisée;

2° Des prêts aux départements, établissements publics et organismes agréés;

3° Des prêts aux communes;

4° Des subventions, annuités et des bonifications, des primes en cas d'appel au marché local.

Le personnel est composé de chefs, de sous-chefs de section, de rédacteurs vérificateurs, commis et dactylographes, soit en tout près de 60 employés, dont le statut résulte d'un décret du 9 novembre 1936.

La Caisse occupe au ministère de l'Intérieur, depuis cette réforme, de nouveaux locaux.

Cette transformation de la Caisse de Crédit a été nécessaire pour répondre à l'accroissement du travail administratif, conséquence de ses nouvelles attributions.

CHAPITRE II

Organisation financière

L'organisation financière de la Caisse de Crédit est contenue dans le titre II du décret du 9 novembre 1936.

A. — Budget.

L'article 15 stipule que « les services financiers de la Caisse s'exécutent par exercice et par gestion. Il en est rendu compte de la même manière ». Les règles de comptabilité font application du décret du 15 décembre 1934 déjà cité. L'exercice s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre et la période complémentaire pour les recouvrement et les paiements va jusqu'à fin février.

Un projet de budget est dressé pour chaque exercice par le président, qui le soumet à la délibération du Conseil d'administration. Il est arrêté définitivement par décret contresigné par les ministres de l'Intérieur et des Finances (art. 6 du décret du 7 septembre). Les dépenses d'administration font l'objet d'une section spéciale. C'est la Caisse des Dépôts et Consignations qui joue le rôle de banquier de la Caisse de Crédit. Un compte lui est ouvert dans ses livres et les sommes disponibles à ce compte portent intérêt au taux servi par le Trésor à la Caisse des Dépôts.

L'ordonnateur principal est le président du Conseil d'administration. C'est lui qui liquide et ordonnance les dépenses, établit les titres de recettes, passe les marchés ou traités et procède aux adjudications. Le directeur peut par délégation générale

- 1° liquider et ordonnancer les dépenses inférieures à 10.000 fr.;
- 2° établir les titres de recettes inférieurs à ce même chiffre;
- 3° passer les marchés, traités, en exécution des décisions du

Conseil d'administration, lorsque leur importance ne dépasse pas 50.000 francs;

4° réaliser les achats, ventes de mobilier, lorsque ces objets ne dépassent pas 10.000 francs.

Au delà de ces chiffres, une délégation spéciale du président du Conseil d'administration lui est nécessaire.

Les titres de recettes ou de dépenses sont adressés pour exécution au directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations. Celle-ci envoie deux fois par mois à la Caisse de Crédit un relevé de son compte. Le compte annuel, qui est un compte de gestion, est soumis à la Cour des Comptes. Le compte administratif établi par le président (compte d'exercice) est soumis au Conseil d'administration et réglé par décret dans les mêmes conditions que le budget.

Les écritures de la Caisse de Crédit sont tenues par un chef de comptabilité qui peut, à titre de régisseur, au moyen d'avances mises à sa disposition, payer les salaires, secours et même dépenser, à charge de donner, dans le mois, au caissier général de la Caisse des Dépôts, les pièces justificatives du paiement. De telles avances peuvent aussi être faites par le président aux personnes chargées de missions avec même obligation.

B. — Les placements.

La Caisse de Crédit peut employer ses disponibilités en valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat, en valeur du Trésor et de la Caisse autonome d'amortissement. Là encore, c'est la Caisse des Dépôts qui joue le rôle de banquier. C'est elle qui effectue gratuitement les achats et les ventes en Bourse, conserve les titres, perçoit les revenus et encaisse les remboursements et lots.

Elle fait donc le service de caisse et le service de titres pour le compte de la Caisse de Crédit et gratuitement.

C. — Insaisissabilité.

Les deniers de la Caisse sont insaisissables et aucune opposition ne peut être pratiquée sur les sommes qui lui sont dues. Les créanciers qui ne pourraient obtenir paiement, malgré un titre

exécutoire, auront la faculté de se pourvoir devant le ministre de l'Intérieur aux fins de mandatement d'office.

Les saisies-arrêts ou oppositions sur les sommes dues par la Caisse et toutes significations de nature à en arrêter le paiement doivent être faites, à peine de nullité entre les mains du caissier général de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le directeur de cet établissement en référera aussitôt au président du Conseil d'administration de la Caisse de Crédit.

D. — Contrôle.

L'organisation financière de la Caisse de Crédit est fondée sur la séparation des fonctions d'ordonnateur (Caisse de Crédit) et de comptable (Caisse des Dépôts), avec un double contrôle juridictionnel (Cour des Comptes) et hiérarchique (ministre).

Ce contrôle hiérarchique appartient au ministre des Finances (mis à part le droit de tutelle du ministre de l'Intérieur). Il s'exerce de deux façons :

1° *Un contrôle permanent* est assuré par un contrôleur financier depuis la réforme précitée du 25 octobre 1935. Son pouvoir de vérification s'étend à toutes les opérations financières.

2° *Un contrôle occasionnel*, celui de l'inspection des Finances (article 11 du décret du 7 septembre 1936). Ce dernier porte plutôt sur la comptabilité, alors que le premier a pour objet la régularité des engagements et ordonnancements de dépenses. En outre, les ministres de l'Intérieur et des Finances arrêtent définitivement le budget de la Caisse et règlent le compte administratif de l'ordonnateur par décret (articles 6 et 7 du décret du 7 septembre 1936), en application des décrets-lois d'octobre 1935 sur le contrôle des offices.

Ces divers contrôles, sous la double forme préventive et répressive, sont la garantie d'une gestion saine.

Ainsi organisée, la Caisse de Crédit constitue un puissant organisme au service des collectivités. La large coopération des administrateurs locaux à son administration, donne à ceux-ci l'assurance que leurs affaires y seront traitées avec le plus grand souci de leurs intérêts.

TITRE III

Champ d'action et nature du concours apporté aux collectivités.

CHAPITRE I

Nouveau champ d'action donné à la Caisse de Crédit par la réforme de 1936

Depuis sa création, la Caisse de Crédit avait un rôle strictement limité au concours à apporter aux départements et aux communes, aux syndicats interdépartementaux et intercommunaux, pour les emprunts destinés à exécuter des travaux d'utilité locale ou de lutter contre le chômage. La loi du 18 août 1936, dans son article 7, dispose que les dépenses de l'Etat, dans les travaux visés par cette loi « pourront consister, soit en règlement de travaux incombant directement à l'Etat, soit en avances, subventions ou garanties et bonifications d'intérêts, et bonifications d'annuités aux diverses collectivités participant à l'exécution des travaux, tels que départements, communes, syndicats de communes, établissements publics et d'utilité publique, associations syndicales, sociétés sportives agréées ou contrôlées par l'Etat, organismes d'habitations à bon marché, colonies et pays de protectorat ou sous-mandat ».

Cette liste n'est pas limitative. C'est la participation à l'exécution de grands travaux visés par la loi qui constitue pour une collectivité, un droit à obtenir le concours de l'Etat, et partant, celui de la Caisse de Crédit, sous toutes les formes où il a été

envisagé. De plus, du fait du rattachement du fonds commun du travail à la Caisse de Crédit, peuvent solliciter des prêts, les collectivités visées par l'article 2 du décret-loi du 15 mars 1934 qui ont été inscrites au programme de travaux prévus par ce même décret-loi, à savoir : les départements, les communes, les syndicats de communes, les grands réseaux de chemin de fer d'intérêt général, les établissements publics, les colonies et les pays de protectorat, les concessionnaires de travaux publics, spécialement agréés par un décret soumis au contreseing du ministre des Finances, des travaux publics et du travail, ainsi que tous autres organismes régulièrement constitués, ayant obtenu la garantie d'un département ou d'une commune. Peuvent encore solliciter des prêts, les offices et sociétés d'habitation à bon marché, et les sociétés de crédit immobilier qui, ayant obtenu des avances, à taux réduit de l'Etat, par application de la loi du 5 décembre 1922, désirent en obtenir le financement par la Caisse de Crédit, dans les conditions prévues par loi du 27 juillet 1934.

C'est donc un très vaste champ d'action qui a été ouvert à la Caisse de Crédit, trop grand peut-être pour ses possibilités. Bien que, restant surtout l'auxiliaire des départements et des communes, elle devient l'organe des établissements publics et d'utilité publique, de sociétés privées et même de particuliers.

Son objet principal est, dans l'esprit de la loi, le financement de grands travaux contre le chômage, et non plus l'aide aux départements et aux communes.

CHAPITRE II

Nature du concours apporté aux collectivités par la Caisse de Crédit

Jusqu'en 1935, la Caisse de Crédit n'avait apporté d'aide aux collectivités que sous forme de bonifications, c'est-à-dire de subventions, contrairement à sa dénomination. De 1935 à 1936, elle attribua simultanément des bonifications et des prêts. Maintenant, son rôle essentiel est celui des prêts.

I. — Service des subventions en annuités.

Les bonifications ont été supprimées et ce n'est pas la Caisse, mais les ministres qui attribuent les subventions en annuités. Cependant, c'est la Caisse qui en fait le service sur ses ressources. Comme son nom l'indique, la subvention en annuités est une subvention dont le montant fixé en capital est versé au bénéficiaire, sous forme d'annuités constantes pendant la durée de l'amortissement de l'emprunt contracté par celui-ci pour les travaux subventionnés. Le paiement en annuités présente, comme avantage, la possibilité de donner de grosses subventions avec une faible mise de fonds immédiate, mais le procédé est finalement beaucoup plus onéreux pour l'Etat et moins avantageux pour le bénéficiaire, qui est obligé d'emprunter le capital de la subvention. A titre d'exemple, une subvention d'un million payée en 30 annuités à 5,50 % entraîne pour l'Etat une dépense totale de 2 millions 160.000 francs. Théoriquement, c'est un procédé équivalent à la bonification d'emprunt. L'exposé des motifs dit, en effet, que « les bonifications doivent être considérées comme des subventions d'un genre spécial ». Mais, telles qu'elles sont réglementées, ces subventions en annuités ne ressemblent pas du tout aux bonifications. Les conséquences de cette assimilation faite par le décret du 7 septembre 1936, sont les suivantes :

1° Comme la subvention en capital, la subvention en annuités est accordée par le ministre intéressé; donc unité d'instance compétente pour les subventions;

2° Application des mêmes barèmes de détermination du montant subventionnable;

3° Impossibilité de cumuler une subvention en capital et une subvention en annuités. Antérieurement, une collectivité pouvait recevoir pour les mêmes travaux, une subvention et une bonification de l'emprunt contracté. Il arrivait que de petites communes, bénéficiant d'une participation de l'Etat, pouvant aller jusqu'à 90 % de la dépense totale pour les constructions scolaires, et de bonifications, n'aient plus rien à supporter. Ainsi une commune ayant entrepris des travaux s'élevant à 200.000 francs, n'avait plus à sa charge qu'une annuité de 540 francs, soit même pas l'annuité correspondante à un emprunt de 9.000 francs à 5 % remboursable en 30 ans (1). Ce cas, qui n'est pas unique, constitue un abus et un exemple fâcheux pour les autres collectivités qui ne voient pas de raisons pour être traitées autrement. Cependant, les bonifications ont été rétablies pour certains emprunts.

En effet, le décret du 30 juillet 1937, a redonné à la Caisse de Crédit la faculté de bonifier les emprunts complémentaires nécessités par les majorations des marchés passés par les départements et les communes, pour des travaux couverts par des emprunts déjà bonifiés. C'est une survivance provisoire de l'ancien rôle de la Caisse qui ne peut être considérée comme un moyen d'action actuel, puisque ces bonifications ne se rapportent qu'à des opérations passées.

II. — Service des prêts.

Dans le domaine des prêts, la Caisse de Crédit joue un rôle complexe qui peut être divisé en trois parties.

a) Sur ses ressources, elle consent des avances à taux normal aux collectivités, tout comme les autres établissements avec lesquels elle est en concurrence. Elle n'accorde pas de concours

(1) Exemple cité dans le rapport de gestion. *Journal officiel* du 26 mai 1934.

plus avantageux que ceux-ci. C'est un point intéressant. On aurait pu déguiser l'octroi de subvention sous la forme d'avance à taux réduit, d'autant plus que les bonifications étaient supprimées. Ce mode d'assistance est souvent utilisé, c'était celui des projets de 1923 et 1927, mais les auteurs des décrets de 1936, n'ont pas voulu introduire de confusion ; ils ont, au contraire, essayé de séparer les subventions et les prêts. Les premières sont de la compétence du pouvoir central qui détient ainsi un puissant moyen de tutelle, tandis que les prêts sont confiés à un établissement décentralisé, spécialiste des questions d'emprunts.

Le rôle de la Caisse de Crédit est un rôle régulateur du marché des prêts à un taux acceptable.

b) En second lieu, on s'est servi de la Caisse de Crédit pour inciter les collectivités à emprunter dans leur secteur. Cet encouragement est donné sous forme de primes de 10 % du montant total de l'emprunt. C'est une subvention qui aurait dû être attribuée par les ministres. Mais, la compétence spéciale de la Caisse de Crédit, en cette matière, a prévalu sur la distinction, d'autant plus que la prime, bien qu'étant une subvention par nature, se rattache par son objet aux prêts.

c) Enfin, la dernière forme du concours de la Caisse, et non la moins intéressante, est sa situation de conseillère et d'intermédiaire entre les collectivités et les établissements prêteurs.

Toute personne morale administrative désirant emprunter, peut s'adresser à la Caisse de Crédit pour obtenir les renseignements et l'indication des prêteurs auxquels elle peut recourir, si la Caisse ne peut satisfaire à la demande, sur ses ressources. Le décret du 7 septembre 1936 lui a confié aussi le rôle d'intermédiaire dans le crédit, aux collectivités en même temps qu'un rôle de coordination des établissements intéressés. Cette mission abstraite est d'une grande importance étant donné les difficultés qu'ont les collectivités à réaliser leurs emprunts. En conclusion, la Caisse apporte son concours sous les formes :

- 1° de bonifications dans un cas seulement ;
- 2° de prêts ;
- 3° de primes pour encourager les emprunts locaux.
- 4° d'information et de coordination.

TITRE IV

Rôle joué directement par la Caisse dans le Crédit aux collectivités.

Sous ce titre, nous désignons les opérations que la Caisse de Crédit fait pour son compte, avec ses propres ressources, par opposition au rôle d'intervention qui lui a été dévolu par les décrets des 7 septembre et suivants.

Le rôle personnel de la Caisse, si l'on peut s'exprimer ainsi, est un rôle d'exécution, ou un rôle actif, si l'on considère la façon dont il est joué.

Le rôle d'exécution comporte :

- 1° Le service des engagements antérieurs.
- 2° Le service des subventions en annuités.

Le rôle actif 1° les prêts ;

2° les primes, en cas d'appel au marché local.

CHAPITRE I

Rôle d'exécution

§ I. — *Les engagements antérieurs*

L'article 4 du décret du 7 septembre prévoit expressément que « la Caisse continue d'assurer l'exécution des engagements antérieurement pris par elle. Elle est, en outre, chargée d'assurer l'exécution des engagements contractés par le Fonds commun

de Travail, à l'égard des collectivités visées à l'article 2 du décret-loi du 15 mai 1934 et de la loi du 7 juillet 1934 ».

1° Les engagements antérieurement pris par la Caisse de Crédit consistant uniquement en bonifications doivent être inscrits dans toutes les réformes faites où à venir. Ils représentent une charge annuelle de 60 millions et demi, à supporter pendant une trentaine d'années, sans contrepartie. C'est l'inconvénient d'un système de bonifications.

Il hypothèque l'avenir et immobilise des ressources.

2° Par suite du rattachement du Fonds commun de Travail à la Caisse de Crédit, celle-ci est chargée de l'exécution des engagements pris par ce Fonds.

Le décret-loi du 15 mai 1934, pris en vertu de la loi du 28 février 1934, autorisant le gouvernement de M. Doumergue, à prendre par décrets toutes mesures d'économie qu'exigeait l'équilibre du budget, jetait les bases d'un plan de grands travaux destinés à résorber le chômage.

Comme nous l'avons vu, il créait un Fonds commun de Travail, alimenté par des avances des caisses primaires de capitalisation, à concurrence de 75 % de leurs disponibilités à compter du 1^{er} juin 1934 jusqu'au 31 décembre 1940. Le décret-loi du 28 octobre 1935 y a ajouté une contribution forfaitaire des unions régionales des caisses maladies.

Ce fonds commun était géré financièrement par la Caisse des Dépôts et Consignation. Une commission nationale de grands travaux était instituée dont les membres étaient nommés par décret. Elle comprenait une sous-commission technique qui a joué un rôle dans l'attribution des prêts et des bonifications, conformément aux décrets des 8 et 28 août 1935, et une sous-commission financière. Cette commission nationale arrêtait le programme des travaux à entreprendre et contrôlait la gestion du Fonds Commun.

Les disponibilités du Fonds Commun étaient investies en prêts aux collectivités participant à l'exécution du programme de grands travaux, dont nous avons donné la liste. Les prêts étaient d'un type uniforme, remboursables en 30 ans au maximum, et portant intérêt à un taux fixé par arrêté ministériel.

Le programme s'échelonnait sur 5 ans ; il comportait un total de 10 milliards de travaux à exécuter en six ans, dont 5.620 millions sans subventions de l'Etat et 4.380 millions avec subventions, celles-ci montant à 2.897 millions. La contribution exigée des collectivités était donc de 7.103 millions dont 2.673 millions pour les réseaux de chemin de fer.

Par le décret du 11 septembre 1934, le ministre des finances était autorisé à prélever sur les disponibilités du Fonds Commun, les capitaux correspondant à la part de l'Etat, c'est-à-dire 2.897 millions. L'Etat se déchargeait ainsi de sa part.

Le décret-loi du 7 septembre 1936, en affectant à la Caisse de Crédit, les disponibilités du Fonds Commun de travail supprimait cette autorisation. Mais, elle était rétablie par le décret-loi du 30 juillet 1937.

Par cette mesure semblable à celle de septembre 1934, le Trésor enlevait à la Caisse de Crédit environ 600 millions de ressources annuelles. En gros, le montant annuel des engagements du Fonds Commun de Travail, résultant du versement provisionnel au Trésor, des versements au compte « Habitation à bon marché » et des régularisations d'avances est d'environ 1 milliard.

La Caisse de Crédit, héritière du Fonds Commun de Travail, doit satisfaire à l'exécution de ces engagements, sur les disponibilités de celui-ci, avant toute autre chose. Elle est l'organe de fusion des deux plans de grands travaux, plan Marquet de 1934, et plan de la loi du 18 août 1936.

§ II. — *Les subventions en annuités*

Cette dénomination résulte, comme nous l'avons vu de la nouvelle définition de la bonification d'emprunt, mais elle ne la remplace en aucune manière. Les administrateurs locaux ont protesté à maintes reprises contre la suppression des bonifications qui n'était pas le vœu du législateur. La loi du 18 août 1936 prévoyait, en effet, dans les dépenses pouvant être occasionnées à l'Etat par les grands travaux, « les avances, subventions ou garanties et bonifications d'intérêt et bonifications d'annuités ».

Cette suppression s'est trouvée aggravée, du fait que les subventions en annuités destinées à les remplacer n'ont jamais été attribuées. Les départements ministériels n'ont pas encore usé de ce procédé.

Le rétablissement des bonifications, en cas d'emprunt complémentaire, n'a donné qu'une satisfaction partielle au désir exprimé par l'Association des Maires de France. Mais, il est possible que le retour à l'ancien état de chose devienne une réalité dans les réformes à venir.

Quoiqu'il en soit, le régime des subventions en annuités est contenu dans les décrets-lois des 7 septembre et 9 novembre 1936, modifiés par les décrets du 27 octobre 1936 et du 8 novembre 1937.

1° Allocation des subventions en annuités

Comme nous l'avons vu, les subventions en annuités peuvent maintenant être allouées en outre des départements, des communes, des syndicats interdépartementaux et intercommunaux, aux organismes agréés, notamment aux établissements publics et d'utilité publique, associations syndicales, sociétés sportives agréées ou contrôlées par l'Etat, organismes d'habitation à bon marché, colonies, pays de protectorat et pays sous-mandat.

Les travaux pour lesquels une subvention en annuité peut être accordée sont ceux qui pouvaient bénéficier des bonifications sous le régime de la loi de 1931 et du décret-loi du 8 août 1935. L'exposé des motifs du décret du 7 septembre 1936 dit en effet : « les travaux actuellement dits bonifiables seront à l'avenir, des travaux subventionnables, au même titre que ceux qui méritent dès maintenant ce nom. »

Le principe est que les subventions de l'Etat seront payables, soit en capital, soit en annuités. Depuis le décret du 8 novembre 1937, modifiant sur plusieurs points les textes de septembre et novembre 1936, la subvention est obligatoirement payable en annuités, quand la collectivité s'est procuré, par voie d'emprunt contracté ailleurs qu'à la Caisse de Crédit, le montant de la part de l'Etat dans les travaux. Plus simplement, si la collectivité emprunte, en plus du montant de sa part, le principal de la subven-

tion, l'Etat lui servira les annuités destinées à payer les intérêts et l'amortissement de cet emprunt représentatif de la subvention. Ce n'est qu'un mode de paiement de la subvention et ceci n'a aucun rapport avec la bonification. Dans celle-ci, la collectivité emprunte sa part dans les travaux et reçoit une partie de l'annuité afférente à cette part à titre de bonification, ceci n'empêchant pas que l'Etat donne sa part, à titre de subvention.

Dans la subvention en annuité, la collectivité se substitue à l'Etat pour se procurer le capital de la subvention et ne reçoit que l'annuité afférente à ce capital. Dans ces systèmes, l'un est avantageux pour les collectivités, l'autre est avantageux pour l'Etat, et ne peut donc remplacer le premier.

Le seul avantage pour les collectivités d'obtenir une subvention payable en annuités, en empruntant la part de l'Etat, est l'attribution d'une prime, dont nous aurons à parler, si l'emprunt a été contracté sur le marché local. La prime sera calculée sur le montant total de l'emprunt, et non sur la part de la collectivité seulement.

2° Procédure d'obtention des subventions en annuités.

Les subventions en annuités sont soumises au même régime que les subventions en capital, à la différence près que le service en est fait par la Caisse, par imputation sur les ressources qui seront examinées plus loin.

Les collectivités et organismes habilités à recevoir des subventions adressent au Préfet, une demande de subvention en annuité, accompagnée des pièces justificatives. Le Préfet la transmet pour décision au ministre intéressé par la nature des travaux entrepris. Le ministre statue après avis d'un comité constitué par décret ou arrêté ministériel. Une fois par trimestre, les ministres adressent au président du Conseil d'administration de la Caisse de Crédit un relevé des collectivités et organismes bénéficiaires, revêtu du visa du contrôleur des dépenses engagées, précisant pour chacune la date à laquelle la subvention est due. Pour faciliter les opérations d'emprunt de la collectivité, celle-ci peut, avant d'y procéder, se faire délivrer par le Président du Con-

seil d'Administration de la Caisse de Crédit, une attestation signée par le ministre intéressé et visée par le Contrôleur des dépenses engagées, constatant l'octroi d'une subvention susceptible, à défaut de paiement en principal, d'être payée en annuités.

Pour obtenir la liquidation et l'ordonnancement de la subvention dont le paiement a été décidé en annuités, la collectivité bénéficiaire fait parvenir à la Caisse de Crédit, par l'intermédiaire du ministre intéressé une demande appuyée d'un dossier établi conformément aux règles fixées par la Caisse de Crédit.

Ce dossier doit contenir, entre autres pièces :

1) Les justifications nécessaires pour déterminer le montant de la subvention échue d'après l'avancement des travaux, contrôlé par les services techniques compétents.

2) Le contrat et le tableau d'amortissement de l'emprunt.

Le ministre intéressé transmet cette demande avec le relevé des bénéficiaires dont il a été parlé.

3° Taux de la subvention en annuités

La liquidation se fait, en suivant des barèmes. Le décret-loi du 7 septembre 1936, relatif aux subventions, fixe les pourcentages maxima que les subventions ne pourront pas dépasser, mais ne contient pas de barèmes. Ceux-ci sont établis par décrets ou arrêtés, émanant des ministres compétents pour les travaux intéressant leur département. Ils pourront être modifiés suivant les circonstances. Cette procédure est plus souple que celle employée jusque-là. Les différents barèmes ne pourront dépasser des maxima variant de 50 à 90 %, suivant l'utilité des travaux. En aucun cas la participation de l'Etat ne peut dépasser 92 % de la dépense totale. Ces maxima sont supérieurs à ceux fixés par le décret du 30 juin 1934 contenant les pourcentages, abrogés par la loi du 18 août 1936.

Dans la liquidation de la subvention, la Caisse de Crédit fixe d'abord le capital de la subvention, par application mathématique du barème. Elle ne dispose ainsi d'aucune possibilité d'appréciation. L'annuité à servir est calculée, après, de façon à couvrir complètement l'intérêt et l'amortissement du capital de

la subvention. Le taux d'intérêt servant à la détermination de cette annuité est le taux réel, et non le taux nominal de l'emprunt contracté par la collectivité. Il tient compte du produit net de l'émission, de tous les frais accessoires, primes d'émissions et d'amortissement et des charges des services financiers. Un taux maximum est fixé par arrêté du ministre des finances, sur la proposition du Président du Conseil d'Administration de la Caisse de Crédit (1). Si le taux réel est supérieur à ce maximum, la subvention est quand même allouée, mais l'annuité est calculée d'après ce taux maximum et non d'après le taux réel. De même, pour le calcul de l'annuité, la période d'amortissement dont il est tenu compte est la période pour laquelle l'emprunt a été contracté par la collectivité ; sans fixation de maximum.

4° Faveurs attachées aux subventions en annuités

Une fois la subvention liquidée, le Président de la Caisse fait parvenir directement aux collectivités bénéficiaires ayant emprunté, un titre nominatif, comportant une mention d'inaliénabilité. Jusqu'au décret du 8 novembre 1937, ce titre était muni de coupons et les annuités étaient payables sur présentation des coupons. Le titre est remis contre l'attestation délivrée avant l'émission de l'emprunt, s'il en a été délivré une, comme il a été dit.

Le Ministre des Finances et le Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignation sont informés de l'émission de ces titres ou attestations qui sont établis suivant des modèles arrêtés : par le Ministre des Finances et numérotés par séries d'émission distinctes par ministères.

Le titre porte jouissance à partir de la date où la collectivité a reçu les fonds d'emprunt. Toutefois, pendant l'exécution des travaux, le bénéficiaire ne peut recevoir qu'une fraction de l'annuité, correspondant à l'état d'avancement de ces derniers. Les annuités sont payables le jour même de chaque échéance, sur simple présentation du titre, à la Caisse des Dépôts et Consigna-

(1) Un arrêté du ministre des Finances du 10 février 1937 a fixé ce taux à 6 %.

tions ou aux guichets de ses préposés (trésoriers, payeurs généraux, receveurs de finances, percepteurs). A noter qu'en aucun cas, les annuités de subventions ne peuvent être mobilisées par un prêt de la Caisse de Crédit).

Les titres d'annuités sont susceptibles de nantissement, dans les formes de l'article 2075 du Code Civil. La mise en nantissement avec indication des nom et adresse du créancier nanti doit être signifiée par le Préfet à la Caisse de Crédit qui en informe la Caisse des Dépôts et Consignations.

Il est à noter que les contrats passés par les collectivités pour couvrir le capital de la subvention doivent prévoir obligatoirement un mode d'amortissement par voie d'annuités constantes. Ceci est une conséquence normale du mode de paiement de la subvention. De même, ces contrats doivent contenir une clause de remboursement anticipé, car la Caisse de Crédit peut se réserver la faculté de rembourser par anticipation les titres d'annuités. La subvention en annuité devient alors une subvention en capital.

L'annuité peut être révisée si la collectivité bénéficiaire voit diminuer les charges de l'emprunt correspondant à la subvention. Pour cela, les réductions doivent être notifiées au Ministre et à la Caisse de Crédit par le Préfet ou l'agent chargé de la gestion, s'il s'agit d'un organisme agréé. Comme pour les bonifications, les bénéficiaires doivent, en outre, communiquer chaque année au directeur de la Caisse de Crédit, un exemplaire de leur dernier compte administratif ou bilan.

Le rôle de la Caisse de Crédit dans les subventions en annuités, est donc un rôle purement comptable. Elle est le seul agent d'exécution des divers ministères et devient un rouage de l'administration.

On a voulu unifier le système des subventions en concentrant le pouvoir de les accorder dans les mêmes mains. Mais les subventions en annuités, ainsi comprises, sont loin de remplacer les bonifications. Il n'en a pas été attribué jusqu'à ce jour. Les ministres n'ont pas usé de leur pouvoir.

La fonction de prêteuse est de beaucoup la principale.

CHAPITRE II

Rôle actif de la Caisse de Crédit. — Les Prêts et les Primes

Si la réforme de 1936 a refusé à la Caisse de Crédit tout rôle actif en matière de subvention, elle a augmenté ses pouvoirs de décision, en matière d'avances. Elle décide, en effet, de l'attribution des prêts et d'un nouveau moyen d'action connexe, à savoir les primes en cas d'appel au marché local.

Il faut noter que la Caisse de Crédit, par le décret du 30 juillet 1937, a reçu le pouvoir d'accorder des bonifications pour emprunt complémentaire. Ce décret du 30 juillet 1937 a été complété par celui du 25 septembre de la même année. Les bonifications sont attribuées conformément au décret-loi du 28 août 1935. Les demandes doivent justifier de la nécessité d'un emprunt complémentaire et de l'affectation de cet emprunt aux travaux pour lesquels l'emprunt primitif avait été accordé et bonifié. Le taux des bonifications de l'emprunt primitif est applicable à l'emprunt complémentaire. Enfin, la bonification accordée est susceptible de revision.

SECTION I

Les Prêts de la Caisse de Crédit

Les prêts constituent la partie essentielle des opérations de la Caisse de Crédit. Elle remplissait ce rôle depuis un an à peine, quand intervint le programme de grands travaux destinés à combattre et à prévenir le chômage. Son action bienfaisante sur le marché des prêts aux collectivités l'indiquait tout de suite pour jouer un rôle prépondérant dans le financement de ces travaux. Aussi le décret du 7 septembre 1936, fait-il de la Caisse de Crédit l'Office central, en quelque sorte, à la disposition des collectivités.

Nous n'étudierons dans cette section que les prêts que la Caisse peut consentir sur ses ressources.

A. — Organismes admis à emprunter à la Caisse de Crédit

En premier lieu, la réforme de 1936 a, comme nous l'avons vu précédemment, étendu le champ des personnes morales pouvant bénéficier des prêts de la Caisse de Crédit. Peuvent maintenant obtenir des avances de la Caisse de Crédit, tous les établissements publics, sociétés et organismes habilités à recevoir des avances de l'Etat, à savoir :

1° Toutes les collectivités admises à participer à l'exécution des travaux entrepris par la loi du 18 août 1936 dont la liste est donnée par l'article 7.

2° Celles qui ont été inscrites au programme des travaux contenus dans le plan Marquet et qui sont énumérées dans l'article 2 du décret-loi du 15 mai 1934.

3° Les offices et sociétés d'habitation à bon marché et les sociétés de crédit immobilier qui ont obtenu de l'Etat, des avances à taux réduit par application de la loi du 5 décembre 1922, désirant obtenir le financement de ces avances par la Caisse de Crédit, dans les conditions prévues par la loi du 27 juillet 1934. Le décret du 8 novembre 1937 spécifie que ce financement ne devra pas être assuré sur les ressources de la Caisse de Crédit fournies directement ou indirectement par l'Etat. La liste de ces offices et sociétés est arrêtée, dans la limite des crédits fixés par décision conjointe des Ministres de l'Intérieur et de la Santé Publique, et notifiée à la Caisse de Crédit, après avis des commissions d'attribution des prêts, instituées par les articles 24 et 28 de la loi du 5 décembre 1922 codifiant le régime des habitations à bon marché.

B. — Pour quels travaux sont consentis les prêts ?

En général, pour tous travaux à exécuter, présentant un caractère d'intérêt public, pour lequel des autorisations régulières d'emprunts ont été données. Il ne peut donc s'agir que d'emprunts pour travaux nouveaux, et non d'emprunts pour travaux

déjà exécutés. Le caractère d'intérêt public est une notion assez flottante. Tous les travaux que peuvent entreprendre les collectivités ont plus ou moins ce caractère, aussi donne-t-on un rang de priorité aux demandes d'emprunts destinés à l'exécution de travaux contre le chômage.

C. — Procédure d'obtention des prêts.

Pour obtenir un prêt de la Caisse de Crédit, les collectivités doivent lui adresser, par l'intermédiaire du Préfet, et non pas directement, une demande d'emprunt, accompagnée d'un dossier comprenant :

1° Une copie de la délibération décidant l'emprunt et les ressources affectées à son amortissement.

2° Une expédition de la décision de l'autorité de tutelle, autorisant l'emprunt et la création des ressources affectées à l'amortissement.

3° Une note donnant toutes explications sur les travaux à entreprendre et, notamment leur utilité et répercussion au point de vue chômage, sur les moyens financiers propres à en assurer l'exécution (subventions, centimes additionnels), et sur les raisons qui s'opposent à l'émission, dans la région, de tout ou partie de l'emprunt.

4° Un certificat financier justifiant de la solvabilité de la collectivité.

5° Un exemplaire du dernier compte administratif ou bilan.

6° Une copie des décisions attributives de subventions de l'Etat.

Les dossiers régulièrement constitués sont enregistrés dans leur ordre d'arrivée. Ils sont examinés et font l'objet d'un rapport. Le Conseil d'Administration statue, après avoir entendu les conclusions du rapporteur.

Il est à noter que le Conseil est libre de ne satisfaire qu'à une partie de la demande. Il peut, par exemple, accorder la moitié du montant de l'emprunt sollicité. En aucun cas, le montant du prêt ne doit excéder la différence entre la dépense subventionnable et le montant des subventions allouées par l'Etat ou tous

autres organismes. Les demandes d'emprunt concernant des travaux inscrits aux programmes dressés en application du décret-loi du 15 mai 1934 (plan Marquet) et de la loi du 18 août 1936, bénéficient d'un rang de priorité. Il est donc recommandé aux emprunteurs de bien spécifier l'objet auquel sont destinés les fonds, travaux faisant partie des programmes précités, autres travaux, insuffisance de trésorerie.

La décision du Conseil d'Administration est notifiée à la collectivité emprunteuse par l'intermédiaire de la Préfecture.

Trois hypothèses sont possibles. La demande peut :

- 1° être admise totalement.
- 2° être admise partiellement.
- 3° être rejetée totalement.

Dans les deux dernières, la collectivité ou l'organisme demandeur sont libres de chercher un autre prêteur, mais la Caisse de Crédit pourra lui en indiquer un.

Dans le cas où le prêt est accordé totalement ou partiellement, la collectivité emprunteuse est avisée, dans la notification qui lui est faite, du montant du prêt accordé, des conditions et des fonds sur lesquels est imputé le prêt (Fonds de la Caisse de Crédit ou Fonds du Crédit Foncier) (1).

D. --- Nature du contrat passé avec la Caisse de Crédit

Si la Caisse de Crédit consent le prêt sur ses fonds, un traité de gré à gré est passé entre l'emprunteur et le Président de la Caisse. Ce contrat, réglant les conditions du prêt est d'un type uniforme, arrêté par le Conseil d'Administration. Il fait mention de l'objet des travaux et de l'autorisation d'emprunt.

La nature de ce contrat soulève une question de droit très délicate. Est-ce un acte administratif ou de droit commun ? la question est intéressante au point de vue de la compétence des tribunaux appelés à statuer sur les difficultés que peut faire naître l'exécution de ces contrats. Le problème reste entier, car aucun

(1) En application de la convention du 3 décembre 1936.

litige n'a encore été soulevé et les contrats ne contiennent aucune indication.

Du fait que cette opération intervient entre deux personnes administratives, on ne peut conclure à priori à sa nature administrative. Celles-ci sont, en effet, libres d'employer le procédé de leur choix, à moins que la loi ne leur en impose un. D'après la doctrine et la jurisprudence du Conseil d'Etat, le contentieux d'un contrat n'appartient à la juridiction administrative que s'il réunit deux conditions :

- 1) Il doit être conclu en vue d'un service public;
- 2) Il doit être propre au droit public.

Si le contrat qui nous occupe répond à la première condition, il ne répond pas à la seconde. L'emprunt à la Caisse de Crédit ne présente pas de différences avec celui que contracterait un particulier auprès d'un particulier. C'est un procédé du droit privé, et par conséquent le contrat d'emprunt d'un département ou d'une commune auprès d'un établissement prêteur ressortit au droit privé et à la compétence des tribunaux judiciaires (1). Il en serait de même pour l'Etat, s'il contractait dans les mêmes conditions. Au contraire, l'emprunt par souscription n'étant pas un procédé du droit privé est une opération par nature administrative et de la compétence du Conseil d'Etat (2).

Si le contrat d'emprunt est un contrat de droit privé, il n'en reste pas moins que les délibérations des Conseils généraux ou municipaux et les décisions de l'autorité de tutelle peuvent être attaquées par les voies de recours administratives.

Dans le cas de l'emprunt à la Caisse de Crédit, il existe une difficulté spéciale, du fait que certaines clauses du traité sont imposées par des décrets. Si une difficulté survient à l'occasion d'une de ces clauses, le litige est porté devant les tribunaux judiciaires, puisque le contrat est de droit privé, mais, c'est en réalité sur le décret, c'est-à-dire sur un acte administratif que le tribunal est

(1) APPLETON: *Traité élémentaire du contentieux administratif*, p. 474.

(2) LAFERRIÈRE: *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome I, pp. 598 et suiv. — JÈZE: *Les contrats administratifs*, p. 110.

appelé à se prononcer. D'après les règles de compétence, celui-ci ne peut que les appliquer, le contentieux de l'annulation et de l'interprétation ressortissant à la juridiction administrative.

Nous pouvons donc dire que le contrat passé entre la Caisse de Crédit et la collectivité emprunteuse est un contrat de droit privé et que les litiges qu'il soulève sont de la compétence des tribunaux judiciaires. Ces tribunaux ne pourront, en ce qui concerne les clauses et conditions prévues par les textes qu'appliquer ces textes.

Les questions d'interprétation ou les recours en annulation doivent être portés devant le Conseil d'Etat.

E. — Conditions des prêts

Les principales conditions des prêts sont contenues dans le décret du 9 novembre 1936 et ne peuvent faire l'objet d'un débat.

Tout emprunt doit être réalisé, soit en une seule fois, soit par fractions, à la convenance de l'emprunteur, dans le délai d'un an, à partir de la date d'envoi du traité par la Caisse de Crédit. Toute fraction non réalisée après ce délai est annulée automatiquement, sauf si une prorogation a été accordée par le Conseil d'administration de la Caisse, sur demande formulée avant l'expiration du délai précité.

Le montant de l'emprunt est payable les 5, 15 ou 25 de chaque mois, chez le trésorier payeur général du département de l'emprunteur sur demande adressée un mois d'avance à la Caisse des Dépôts et Consignations. Toute portion de l'emprunt réalisé ne peut faire l'objet d'une affectation différente de celle qui a motivé la décision du Conseil d'Administration. Celui-ci statuerait, le cas échéant, sur la réduction de l'emprunt ou sur l'affectation qu'il y aurait lieu de donner à la portion disponible.

Le taux d'intérêt des avances est fixé par arrêté du Ministère des Finances (1). Les intérêts commencent à courir du jour du versement des fonds, et au plus tard, un mois après l'envoi du contrat. Pour les emprunts réalisables par tranches, ils partent,

(1) Il a été fixé à 5 % par arrêté en date du 10 février 1937.

pour chaque tranche, du premier jour de chaque période de réalisation. Une ristourne, dont le taux est fixé par arrêté du Ministère des Finances, est consentie à l'emprunteur sur les sommes non utilisées après les dates de réalisation (1).

Le règlement de cette ristourne est fait par imputation sur l'annuité à verser par l'emprunteur. La durée des prêts consentis aux départements et aux communes ne peut dépasser 30 ans.

Les emprunts de plus de 30 ans doivent, en effet, être autorisés.

Pour les établissements publics et les organismes agréés, la règle est un peu différente et plus rigoureuse. La durée des avances qui leur sont consenties ne peut excéder la durée d'utilisation présumée des objets pour lesquels sont contractés les emprunts, et en aucun cas, 30 ans. Une exception est faite pour les grands réseaux de chemins de fer, qui, en vertu de l'article 4 § 1^{er} du décret du 15 mai 1934 peuvent bénéficier d'avances allant jusqu'à 50 ans.

L'amortissement des sommes empruntées a lieu par annuités ou semestrialités constantes. Elles sont payables, soit à la Caisse des Dépôts et Consignations, à Paris, soit à la Caisse des trésoriers payeurs généraux, dans les départements, sur la demande des emprunteurs, à condition que les versements soient effectués un mois avant chaque échéance.

Les sommes exigibles, non payées à l'échéance portent intérêt, de plein droit, au taux du prêt augmenté d'un pourcentage croissant progressivement avec le retard. Un arrêté ministériel fixe ce pourcentage (2).

Quand le versement n'est pas effectuée à l'échéance, le Président de la Caisse de Crédit en avise le Ministre intéressé. Celui-ci est en droit de prendre toutes dispositions pour le recouvre-

(1) L'arrêté du 6 avril 1937 fixe ainsi le taux de cette ristourne :

5 % pendant les trois premiers mois;
2 % à partir du quatrième mois.

(2) Il a été ainsi fixé par arrêté du ministre des Finances en date du 6 avril 1937 :

1 % pour les deux premiers mois;
2 % à partir du 1^{er} jour du troisième mois.
soit avec le taux des prêts à 5 %.
6 % pour les deux premiers mois;
7 % à partir du troisième mois.

ment des sommes dues et l'assainissement financier de la collectivité, l'établissement ou l'organisme défaillant.

Il est à remarquer que les projets d'une Caisse d'avances, étudiés dans l'historique, faisaient des annuités de remboursement, une dépense obligatoire pour les départements et les communes.

La procédure de l'inscription d'office par le Préfet obligeait l'emprunteur à se libérer. Cette garantie n'existe pas dans le système actuel, et c'est d'autant plus regrettable que la responsabilité de la Caisse a été augmentée. En effet, le décret du 27 novembre 1935, se bornait à prescrire le versement au Trésor des remboursements des collectivités, par l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le décret du 9 novembre 1936, modifié sur ce point par un décret du 8 novembre 1937, stipule qu'en contre-partie des avances que lui consentent le Trésor ou le Fonds commun de Travail, la Caisse de Crédit remet un titre de créance portant intérêt à un taux fixé par le Ministre des Finances (1).

La Caisse de Crédit est donc redevable des intérêts envers le Trésor ou le Fonds commun de Travail, en vertu d'un titre autre que le contrat passé avec l'emprunteur ; elle les doit, même si elle n'obtient pas paiement.

Enfin, et pour terminer avec les modalités des prêts, les titres d'emprunt doivent contenir une clause, permettant à la collectivité de se libérer par anticipation, à toute époque et sans indemnité. Cette faculté n'est pas applicable aux contrats souscrits auprès du Fonds commun de Travail, en application du décret-loi du 15 mai 1934.

Les emprunts sont nets d'impôts et les contrats contiennent, en général, une clause mettant à la charge de l'emprunteur, ceux qui seraient institués dans l'avenir.

Voilà dans quelles conditions la Caisse de Crédit consent des avances à long terme aux collectivités. Nous verrons avec quelles ressources il lui est possible de s'acquitter de ses engagements.

(1) Arrêté du 20 mai 1937 : 5 %.

SECTION II

Les primes en cas d'appel au marché local

La faculté d'obtenir des prêts de la Caisse de Crédits ne supprime pas la possibilité pour les collectivités de s'adresser d'abord à l'épargne locale. Au contraire, elles y ont grand intérêt, car le décret du 7 septembre 1936 leur attribue, dans le cas de placement de l'emprunt auprès des particuliers sur le marché local, une prime de 10 % du produit net de cet emprunt.

D'autre part, elles ne peuvent obtenir de prêts de la Caisse de Crédit qu'en justifiant des raisons qui s'opposent à l'émission locale de l'emprunt.

Le Gouvernement a ainsi marqué sa volonté de recourir à l'épargne locale pour financer une grande partie des travaux entrepris. Lors du décret du 12 octobre 1935, le Gouvernement avait exprimé le même désir, en accordant une majoration des bonifications aux emprunts réalisés par des moyens locaux.

Il convient de dire quelques mots des emprunts locaux, et d'abord de leurs avantages.

A. — Emprunt sur le marché local

L'emprunt local est un placement offrant toutes garanties. Il est intéressant pour les souscripteurs qui sont appelés à bénéficier de l'ouvrage accompli à l'aide de l'emprunt. Etant sur place, ils ont le pouvoir de contrôler l'emploi qui est fait des fonds. De plus, étant en même temps contribuables et capitalistes-prêteurs, ils ont avantage à consentir leurs avances à un taux assez bas. La collectivité doit, en effet, compenser, les frais du service de l'emprunt par une augmentation des impôts. Il est pourtant à craindre que le souscripteur ne tienne compte davantage de sa qualité de prêteur que de celle de contribuable. Mais, ne serait-ce que par le désir de pouvoir profiter d'une œuvre qui est un peu la sienne, il est enclin à plus de bonne volonté. C'est pourquoi l'emprunt local constitue plus une participation à une entreprise mutuelle qu'une opération financière. Les pouvoirs publics le

préconisent comme un moyen de lutter contre la thésaurisation et d'alléger les charges financières de l'Etat.

Une circulaire interministérielle du 26 juillet 1933 faisait ressortir ces avantages et l'attention des préfets a été appelée à maintes reprises sur la nécessité de provoquer les initiatives dans ce sens.

Les emprunts locaux bénéficient de l'exonération de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers.

Il existe deux modes de réalisation des emprunts locaux. La collectivité peut s'adresser, si la somme n'est pas très importante, à un ou plusieurs particuliers dont le commerce habituel n'est pas de consentir des prêts. Elle passe avec eux un contrat qui doit être approuvé par l'autorité de tutelle. Les modalités du prêt sont contenues dans le contrat, dispensé par faveur des droits de timbre et d'enregistrement. Cette forme d'emprunt qui reste une opération privée est exempte de formalités compliquées et partant, très commode.

La collectivité, s'il s'agit d'une somme importante, peut procéder à une émission par souscriptions publiques et ceci de deux façons possibles. Elle peut directement émettre des obligations et les offrir au public, à un taux qui ne doit pas excéder 6 %.

Les conditions de l'emprunt sont déterminées dans un cahier des charges soumis à approbation préfectorale ou ministérielle ainsi que le tableau d'amortissement.

La collectivité peut recourir à l'intermédiaire des banques locales qui lui prêteront leurs guichets moyennant une commission. Une ou plusieurs banques peuvent prendre ferme la totalité de l'émission. Dans ce cas, ce n'est plus un emprunt local donnant droit à l'attribution de primes.

La deuxième forme d'émission par voie de souscription publique est l'émission par inscription sur un registre. Le champ d'action ouvert à l'emprunt est nécessairement plus restreint que dans la forme précédente, mais les formalités sont simplifiées. Celle-ci convient donc mieux pour un emprunt de faible importance.

Un registre de souscription est ouvert sur lequel sont inscrits les engagements par ordre de date. Il est clos dès que le montant

est dépassé ou au terme de la période de souscription. La collectivité est libre de ne retenir que les offres qui lui agréent.

Les mêmes autorisations sont nécessaires que pour l'emprunt par émission d'obligations.

B. — Le droit à la prime

Le choix entre ces trois procédés dépendra des besoins à satisfaire. Ils ont chacun leur place et donnent droit à l'attribution des primes. Celles-ci sont réglementées par l'article 8 du décret-loi du 7 septembre 1936 sur les subventions et le décret du 9 novembre 1936, pris en application du texte précédent.

Un décret-loi du 25 août 1937 complété par le décret du 8 novembre 1937 a modifié le régime établi.

Par ces textes, la Caisse de Crédit a été chargée d'attribuer et de payer aux collectivités ayant emprunté auprès de particuliers sur le marché local, des primes en capital ou en annuités. Peuvent bénéficier de ces primes, sur leur demande, toutes collectivités et établissements publics, d'utilité publique et organismes agréés, contractant des emprunts dans les conditions précitées, pour financer des travaux d'intérêt public.

Quatre conditions sont nécessaires pour ouvrir le droit à la prime :

1° l'emprunt doit être émis sur le marché local, le procédé d'émission n'important pas.

2° L'emprunt doit être contracté auprès de particuliers ne faisant pas habituellement le commerce des prêts.

3° Les travaux entrepris doivent présenter le caractère d'intérêt public.

4° Le taux de l'emprunt ne doit pas être supérieur à un maximum fixé par un arrêté pris de concert par les ministres de l'Intérieur et des Finances (taux fixé à 6 % par l'arrêté du 6 avril 1937).

Le taux considéré est le taux réel, compte tenu du produit net de l'émission et des frais accessoires, primes d'émission et d'amortissement, charges de services financiers.

Cette condition a été introduite pour éviter que l'attrait de la

prime n'incite les emprunteurs à contracter dans des conditions trop onéreuses et aussi pour unifier le taux des prêts.

Les demandes de primes sont transmises par la Préfecture et les ministres intéressés à la Caisse de Crédit. Elles sont accompagnées d'un dossier établi conformément aux règles fixées par la Caisse de Crédit, comprenant notamment une copie certifiée conforme du contrat de prêt ou cahier des charges, auquel doivent être annexés le tableau d'amortissement et la liste des souscripteurs.

Le Conseil d'administration statue sur les demandes dans leur ordre de présentation. Il examine si toutes les conditions sont réunies et attribue la prime.

C. — Taux et paiement des primes

Celle-ci porte non sur le montant des travaux, mais sur celui de l'emprunt. Aussi les collectivités ont avantage à emprunter, outre leur part, celle de l'Etat. Elles peuvent prétendre alors à une subvention en annuité et à la prime calculée sur le montant total de l'emprunt. La prime est égale à 10 % du produit net de la fraction d'emprunt contracté sur le marché local, auprès de particuliers. Ce pourcentage est fixe et le Conseil d'administration ne peut ni l'abaisser, ni l'élever. Le droit à la prime est ouvert dès la réalisation de l'emprunt. Elle est payable en capital ou en annuités.

Elle est obligatoirement payée en annuités lorsqu'une subvention en annuités a été accordée pour les mêmes travaux. Le décret du 9 novembre 1936 assimilait à ce cas celui où aucune subvention n'a été allouée; en dehors de ces hypothèses, la collectivité faisait connaître le mode de règlement de son choix.

Le décret du 8 novembre 1937 laisse au contraire ce choix à la décision de la Caisse de Crédit. La prime est versée par fractions en cas d'emprunt réalisable en plusieurs tranches.

Quand le versement a lieu en capital, le directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations est avisé pour paiement du montant de la prime accordée. Si le versement doit être fait par annuités, un titre nominatif inaliénable est remis au bénéficiaire.

La Caisse de Crédit informe le ministre des Finances et la Caisse des Dépôts et Consignations de l'émission de ces titres qui portent jouissance de la date où les bénéficiaires ont reçu les fonds d'emprunt. Ce régime de titres n'existait pas dans le décret du 9 novembre 1936.

Comme pour les subventions en annuités, la prime en annuités est calculée sur le taux réel et sur la période d'amortissement de l'emprunt primé. Le titre d'annuités peut être remboursé par anticipation et il est susceptible de nantissement. Les annuités sont payables sur présentation du titre à chaque échéance à la Caisse des Dépôts ou à son préposé.

Ainsi comprise, la prime ressemble étrangement à la bonification. On peut même dire qu'elle en est une, quand elle est versée en annuités. Elle n'en diffère, comme son nom l'indique, que par un objet plus restreint. Son but est de favoriser certains emprunts et non tous.

Les primes, en cas d'appel au marché local, ont compensé la suppression des bonifications. Le résultat eut été le même si l'on avait laissé subsister les bonifications seulement dans ce cas. Comme celles-ci, les primes peuvent être cumulées avec les subventions, à la condition de ne pas porter à plus de 92 % le taux de participation de l'Etat dans la dépense totale. C'est un chiffre déjà respectable, qui peut même paraître excessif à certains.

Le cumul de subventions est donc, quoique restreint, encore possible, et ce sont deux autorités différentes qui les attribuent. L'unité d'instance invoquée pour la suppression des bonifications n'a pas été respectée. Il est vrai que les demandes de primes passent par les ministres avant d'arriver à la Caisse de Crédit.

Nous en avons terminé avec l'aide apportée directement par la Caisse de Crédit, c'est-à-dire sur ses ressources, aux collectivités. Nous allons voir maintenant la mission dont elle a été investie pour faciliter leurs emprunts.

TITRE V

Rôle d'intermédiaire dans la distribution du crédit aux collectivités.

Le gouvernement, dans les décrets de 1936, n'a pas seulement voulu faire de la Caisse de Crédit un organisme d'avances, comme il en existe tant, mais il a voulu, comme le montre l'exposé des motifs du décret du 7 septembre, la placer au-dessus de tous les établissements prêteurs, pour jouer un rôle de distribution et de coordination, en même temps que de protection des collectivités. « Le présent décret investit, en effet, la Caisse, de la mission générale de faciliter les emprunts des départements et des communes. Le texte ne précise pas davantage en quoi doit consister cette nouvelle activité. Il appartiendra à la Caisse, elle-même, de rechercher quelles pourront en être les formes les plus appropriées. Mais l'on peut espérer qu'elle deviendra rapidement, pour les collectivités publiques, le guide et l'intermédiaire qui leur manquent trop souvent aujourd'hui et qui contribuera puissamment, par son action, à leur faciliter l'accès des capitaux dont elles sont en droit d'attendre le financement de leurs travaux. »

Cette mission générale fait de la Caisse de Crédit l'organisme le mieux approprié à recevoir les demandes des collectivités.

Elle peut se ramener à deux rôles principaux :

- 1° celui d'intermédiaire;
 - 2° Celui de coordonnateur.
-

CHAPITRE I

Rôle d'intermédiaire de la Caisse de Crédit

Le principe à poser immédiatement est que la Caisse de Crédit est habilitée à recevoir toutes les demandes de prêts émanant des départements, des communes et des établissements publics, quels que soient les travaux auxquels ils sont destinés.

Elle est l'organisme de droit commun pour l'octroi des prêts aux collectivités publiques. Cette place de premier rang est un peu surprenante quand on songe qu'à ce moment, il y avait just un an que la Caisse pouvait consentir des prêts.

Mais, comme ses ressources ne lui permettent pas de satisfaire à toutes les demandes, elle est obligée de s'adresser aux établissements concurrents.

Donc, en premier lieu, la Caisse de Crédit satisfait aux demandes de prêts qui lui sont adressées, dans la limite de ses ressources, conformément à la réglementation étudiée.

« Pour le surplus, dispose l'article 70 du décret du 9 novembre 1936, elle joue le rôle d'intermédiaire entre les collectivités et les établissements susceptibles de consentir des prêts à ces collectivités. » Il est nécessaire de donner quelques explications sur ces établissements. Ils sont très nombreux. Certains font profession de ces opérations, d'autres ne s'en servent que dans un but de placement. Ils sont publics ou privés. Tout d'abord, comme organismes publics, on peut citer :

La Caisse des Dépôts et Consignations. Elle a la gestion de capitaux énormes provenant de sources multiples et, en particulier, des fonds des Caisses d'Epargne. Elle affecte une partie de ces capitaux aux avances aux collectivités. Un plafond est fixé, qui peut être modifié à la demande du ministre des Finances. Une convention, analogue à celle passée avec le Crédit Foncier, dont

il sera question plus loin, en date du 19 décembre 1936, a abaissé à 5 % le taux d'intérêt des prêts consentis par la Caisse des Dépôts et Consignations, ou pour le compte des Caisses dont elle a la gestion, dont le taux réel excédait 5 %. Les modalités des prêts sont à peu près les mêmes que celles imposées par la Caisse de Crédit.

Le Crédit National est aussi un des principaux établissements prêteurs.

Certaines caisses occupant une situation intermédiaire entre les établissements publics et privés, prêtent aux collectivités, à titre de placement. Ainsi, les Caisses d'Assurances sociales sont autorisées à placer leurs disponibilités, en avances aux communes.

Dans le domaine des établissements privés, il faut placer en premier lieu le Crédit Foncier de France, qui remplit depuis longtemps la fonction de banquier des communes. Il se procure les fonds au moyen d'émission d'obligations et consent aux départements, communes, syndicats de communes et établissements publics, des avances à long terme, ne dépassant pas 30 ans. Le taux de ses prêts est uniformément fixé à 5 % depuis la Convention passée avec l'Etat, le 3 décembre 1936. Aux termes de celle-ci, le Crédit Foncier s'engageait à ramener le taux de ses opérations en cours à 5 %, en contrepartie d'une avance du Trésor de 3 milliards. Cette conversion était demandée depuis longtemps par les emprunteurs. Elle a puissamment contribué à l'unification du taux des prêts.

Enfin, de nombreuses caisses privées placent, en avances aux collectivités, les fonds dont elles ont la gestion. On peut citer la Caisse Autonome des Retraites des ouvriers mineurs, les Caisses de Crédit Agricole qui prêtent aux Associations syndicales de propriétaires, les Caisses de secours mutuels, les Unions d'anciens combattants et mutilés.

Les ministres de l'Intérieur et des Finances arrêtent la liste de ceux des établissements auxquels la Caisse de Crédit peut transmettre les demandes de prêts qu'elle reçoit. Ne sont inscrits, sur cette liste, que les organismes présentant des garanties suffisantes. Toutes les demandes non satisfaites par la Caisse de Crédit sont arrêtées par elle, sur une liste, le 1^{er} et le 16 de chaque mois.

Cette liste et les modifications qui lui sont apportées dans la quinzaine sont immédiatement notifiées aux établissements autorisés.

Quand ceux-ci sont saisis des demandes, ils se mettent en rapport avec les collectivités et interviennent seuls, dans la conclusion du prêt. Un traité est passé et la Caisse de Crédit n'encourt aucune responsabilité du chef de son intervention. Son rôle se borne donc à donner satisfaction dans la mesure du possible aux demandes qui lui sont adressées, en essayant de rapprocher emprunteur et prêteur.

Une fois trouvé ce prêteur, son rôle d'intermédiaire cesse. En effet, le but est atteint; ce que demandent les collectivités, c'est d'obtenir satisfaction au meilleur compte, sans considération du prêteur. Cette attribution dévolue à la Caisse présente un grand intérêt en période de restriction du crédit et au point de vue de la rapidité des opérations. En s'adressant à la Caisse, l'emprunteur est sûr d'obtenir une réponse favorable. Mais ces dispositions ne sont équitables que si les conditions des prêts des établissements publics désignés sont à peu près les mêmes que celles de la Caisse de Crédit.

Les auteurs des décrets de 1937 ont envisagé cette condition et donné à la Caisse de Crédit une autre mission.

CHAPITRE II

Rôle coordonnateur de la Caisse de Crédit

Ce rôle n'est pas donné directement à la Caisse, mais à un Comité spécial, institué auprès d'elle, et comprenant des représentants des principaux établissements prêteurs.

Le Comité de coordination a été prévu par le décret-loi du 27 octobre 1936, modifiant celui du 7 septembre, et la composition en est ordonnée par l'article 74 du décret du 9 novembre 1936, modifié par celui du 8 novembre 1937.

Il comprend :

Le Président du Conseil d'administration de la Caisse de Crédit, qui en est le Président.

Le Directeur du mouvement général des fonds, vice-président.

Le Directeur de l'administration départementale et communale.

Le Directeur du contrôle financier et des participations publiques, remplaçant le directeur du budget, nommé dans le décret du 9 novembre 1936.

Le Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le Gouverneur du Crédit Foncier.

Le Directeur Général du Crédit National.

Deux membres du Conseil d'Administration de la Caisse de Crédit, désignés par lui, parmi les représentants des collectivités locales.

Ce Comité de 9 membres représente donc la Caisse de Crédit qui a un rôle directeur: l'Administration centrale, le Trésor, la Caisse des Dépôts et Consignations, le Crédit Foncier, le Crédit National et les collectivités. Les principaux intérêts ont leurs places, au sein de ce Conseil; les prêteurs sont représentés par les établissements auxquels s'adressent habituellement les collectivités.

Cette composition a été dictée par les buts à atteindre. En effet, le Comité de coordination a quatre objets principaux :

1° Arrêter, en vue de simplifier et d'abrégier les formalités des prêts, des règles uniformes auxquelles les établissements prêteurs devront se conformer dans l'avenir.

2° Rechercher les moyens de parvenir, grâce à l'intervention de la Caisse de Crédit, à l'unification des taux des prêts.

3° Prendre toutes dispositions utiles, pour assurer autant que possible entre les collectivités, une équitable répartition des ressources d'emprunts susceptibles d'être mises à la disposition de celles-ci. A cet effet, pour renseigner le Comité, les établissements inscrits sur la liste arrêtée par les ministres de l'Intérieur et des Finances doivent adresser, au début de chaque mois, au Comité de Coordination, la liste des prêts qu'ils ont consentis au cours du mois précédent :

1° Aux collectivités dont les demandes leur ont été signalées par la Caisse de Crédit.

2° Aux collectivités qui se sont adressées directement à eux.

Le Comité assure l'équilibre entre les ressources et les demandes d'emprunts de chaque établissement. Il égalise les deux facteurs : ressources et prêts sollicités, afin que le maximum de demandes puissent trouver satisfaction.

4° Rechercher et proposer éventuellement aux ministres des Finances et de l'Intérieur, toutes mesures de caractère réglementaire ou législatif susceptibles de faciliter la conclusion des emprunts nouveaux des collectivités publiques et la négociation des emprunts précédemment émis ou contractés.

La tâche du Comité de Coordination est, on le voit, très délicate. Il s'agit, en résumé, d'arriver à uniformiser les conditions et le taux des prêts d'ajuster le mieux possible les demandes de prêts aux ressources des principaux établissements et de proposer les mesures qui apparaissent utiles pour arriver à une meilleure organisation. On se rend compte que la conciliation des intérêts en présence est très difficile, et c'est la Caisse de Crédit qui joue le rôle conciliateur à l'intérieur du Comité. Ses efforts n'ont pas fait cesser la concurrence acharnée à laquelle se livrent les organismes prêteurs. Elle peut cependant

enregistrer quelques résultats satisfaisants : le taux de l'intérêt s'est stabilisé à 5 % du fait, surtout, des conversions des prêts opérées en décembre 1936.

Ces dispositions ne sont efficaces qu'à la condition que la Caisse de Crédit puisse, au moyen de ses ressources, avoir une action décisive sur le marché des prêts aux collectivités. On peut dire que, pour arriver à un résultat utile, la fonction de prêteur doit être complétée par la fonction de coordonateur, mais, cette dernière est inefficace sans la première. La preuve en est que, depuis que la Caisse de Crédit a été obligée de réduire considérablement ses avances, les autres établissements semblent reprendre leur liberté.

TITRE VI

Ressources ou moyens d'action de la Caisse de Crédit.

Pour lui donner le moyen de remplir avec succès le rôle important qu'il lui avait confié, le gouvernement s'est préoccupé de doter la Caisse de Crédit, de ressources suffisantes, dans le décret du 7 septembre 1936.

Dans cette matière, la règle budgétaire de la non-affectation des recettes aux dépenses est écartée de deux façons :

1° Comme établissement autonome, la Caisse de Crédit a reçu l'affectation d'une fraction d'impôts et de prélèvements. Au lieu de vivre à l'aide de crédits budgétaires attribués annuellement, elle peut compter sur le produit de ses recettes. Ce produit n'étant pas déterminé, il ne peut faire l'objet que de prévisions. La fraction d'impôt affectée cesse d'être recette d'Etat pour devenir recette de la Caisse.

Ce procédé présente, pour l'Etat, l'avantage de limiter sa dépense. En contre-partie, son inconvénient est d'introduire la confusion dans le budget et de faire perdre à l'Etat le bénéfice de plus-values possibles. L'établissement public bénéficiaire a l'avantage de pouvoir compter sur une ressource certaine, mais il est exposé à de grandes variations du produit des ressources.

2° La règle de la non-affectation est écartée également à l'intérieur de la Caisse. Les ressources sont divisées en deux groupes et chaque groupe est affecté à une catégorie déterminée d'opérations. Le premier comprend les ressources annuelles affectées aux services des bonifications accordées, des subventions en annuités, des primes. Le second englobe les crédits affectés aux prêts.

Ne rentre pas dans ces groupes le fonds de dotation de 300

millions augmenté des excédents de recettes portés en réserve à la date du 7 septembre 1936. Cette somme figure le capital social de l'établissement.

CHAPITRE I

Recettes du premier groupe

A. — Composition.

Sont inscrites à ce chapitre les recettes annuelles et à peu près constantes ; c'est normal, puisqu'il s'agit de faire face à des dépenses annuelles. Le décret du 7 septembre, dans son article 18 reproduit d'abord les ressources créées par la loi du 28 décembre 1931.

1°) Revenu du fonds de dotation.

2° Les $\frac{3}{4}$ de la part de l'Etat sur le produit des jeux dans les casinos et sur le montant de l'impôt sur les jeux de hasard dans les cercles.

3°) Une somme forfaitaire de 10 millions à imputer sur la part de l'Etat dans les prélèvements sur les sommes engagées au Pari Mutuel en dehors des champs de courses.

4° Les $\frac{2}{3}$ du prélèvement opéré sur les sommes engagées au Pari Mutuel à l'occasion des courses de lévriers.

5°) A titre éventuel, les $\frac{2}{3}$ du prélèvement qui serait opéré sur les sommes engagées au Pari Mutuel lors de manifestations sportives autres que les courses de chevaux ou de lévriers, dans le cas où interviendrait une réglementation relative à ces manifestations.

6°) Les dons et legs, La Caisse de Crédit étant un établissement public, a, en effet le droit de recevoir à titre gratuit.

Viennent ensuite les ressources créées par les décrets-lois des 8 et 28 août 1935.

7°) Le prélèvement de 5 % opéré jusqu'en 1965 (1), sur le montant arrêté avant toute répartition.

a) du fonds commun du chiffre d'affaires ;

b) du fonds commun des boissons ;

c) du fonds commun des automobiles ;

d) du fonds commun des essences, créé par la loi du 23 décembre 1933. On sait que les fonds communs dont l'origine remonte à la Révolution, sont des centralisations de sommes perçues par l'Etat, en addition à certains impôts indirects, dont le montant est réparti entre les communes et les départements, suivant des indices plus ou moins significatifs (population nationale ou étrangère, charges d'assistance, longueur de routes à entretenir).

Le procédé a pour objet de remédier à l'inégalité de richesses des collectivités, mais il prête à beaucoup de critiques. L'indice choisi ne peut être complètement satisfaisant, l'égalisation est arbitraire. Il constitue, en outre, une subvention déguisée. La nécessité de rétablir l'équilibre des budgets locaux n'est pas niable, mais mieux vaudrait remédier à l'insuffisance des revenus communaux ou départementaux par une refonte de leur fiscalité ou une amélioration des conditions de crédit.

B. — Affectation.

Après cette parenthèse sur les fonds communs et pour en revenir aux finances de la Caisse de Crédit, ce premier groupe de sept ressources est affecté :

1° Au service des bonifications consenties, en application de la loi du 28 décembre 1931.

2° Au service des engagements pris en exécution des décrets-lois des 8 et 28 août et 12 octobre 1935, c'est-à-dire des bonifications d'annuités.

(1) Cette date a été reculée jusqu'au 31 décembre 1967, par le décret du 27 octobre 1936 (article premier).

Antérieurement au décret-loi du 25 août 1937 sur les sommes disponibles, après exécution de ces engagements, la Caisse de Crédit prélevait ses frais d'administration. Le reliquat était arrêté par le Conseil d'Administration et mis à la disposition du Président du Conseil qui les répartissait entre les Ministres intéressés aux fins d'allocation de subventions en annuités.

Ce régime a été appliqué pendant la majeure partie de 1937. Maintenant, les frais d'administration sont prélevés sur le revenu de la réserve et des fonds placés et, le cas échéant, sur le revenu de la dotation de la Caisse. Nous verrons plus loin sur quels crédits sont imputées les subventions en annuités, d'après les nouveaux textes.

3° Le décret-loi du 25 août 1937, met en troisième lieu, le service des bonifications pour emprunts complémentaires, consenties en vertu du décret-loi du 30 juillet 1937.

4° En quatrième lieu, le service des primes en cas d'appel au marché local. En cas d'insuffisance des ressources de ce premier groupe (article 77 du décret du 9 novembre 1936 modifié par l'article 3 du décret du 8 novembre 1937), les primes sont engagées dans la limite des autorisations d'engagements données au Ministre de l'Intérieur, pour être utilisées par la Caisse de Crédit, en application de l'article 9 de la loi du 18 août 1936, ou à défaut, dans la limite des autorisations d'engagements prévues dans la loi de finances actuelle. Celles qui sont payées en capital s'imputent sur les crédits de paiement correspondant aux dites autorisations. Les primes allouées en annuités donnent lieu à un engagement pour leur montant en capital. Le paiement des annuités venant à échéance au cours de chaque année est imputé par priorité sur les crédits attribués à la Caisse de Crédit, au titre de la loi du 18 août 1936. Pour le surplus, le service des dites annuités est assuré éventuellement sur les crédits spéciaux ouverts au budget des finances, au bénéfice de la Caisse de Crédit. Donc, à défaut des ressources précitées, les primes sont attribuées sur l'autorisation de crédits de la loi de grands travaux ou sur des crédits budgétaires.

Avec le système antérieur (décret du 9 novembre 1936), elles étaient imputées sur un crédit global mis à la disposition du Mi-

nistre de l'Intérieur en application de la loi du 18 août 1936. Les primes ont pris la place des subventions en annuités dans les dépenses de la Caisse. En effet, les subventions en annuités, d'abord imputables seulement sur le disponible du 1^{er} groupe, d'après l'article 18 du décret du 7 septembre 1936, purent être consenties sur un crédit égal au montant des annuités venant à échéance au cours de l'exercice; ce crédit ouvert au ministre des finances pour être attribué à la Caisse de Crédit était autorisé par un article 18 *bis* que le décret-loi du 27 octobre 1936 ajoutait au décret-loi du 7 septembre. Cela équivalait à couvrir par un crédit budgétaire, le montant des engagements que prenait la Caisse de Crédit, et à consacrer les ressources du premier groupe toutes entières au service des subventions en annuités. Cet élargissement des crédits destinés à ce service dénote, qu'à cette époque, le gouvernement avait l'intention d'user de ce procédé.

Au contraire, le décret-loi du 25 août 1937 supprime l'imputation sur les ressources de la Caisse.

Les subventions en annuités ne pourront plus être imputées que sur un crédit ouvert au ministre des Finances, pour le compte de la Caisse de Crédit, à chaque exercice, dont le montant est égal au total des annuités venant à échéance.

Le champ des subventions en annuités était restreint, car depuis près d'un an, il n'en avait pas été consenti et le gouvernement n'était pas disposé à commencer. Aussi le crédit dont nous avons parlé n'a-t-il jamais été ouvert.

Le premier groupe de ressources forme une partie nettement distincte des opérations de prêts, aussi bien dans le budget que dans l'administration de la Caisse de Crédit.

CHAPITRE II

Ressources du deuxième groupe Crédits apportés aux prêts

Cette partie des ressources de la Caisse de Crédit, de beaucoup la plus importante, est compliquée par les attaches avec d'autres organismes (Fonds Commun de Travail, Crédit Foncier).

A l'inverse du premier groupe, le second est composé de ressources qui ne se renouvellent pas.

Le décret-loi organique du 7 septembre 1936, dans son article 19, prévoit trois sources de crédits affectées aux avances à long terme.

A) Le reliquat disponible du milliard mis, par le Trésor, à la disposition de la Caisse, en vertu de l'article 2 du décret-loi du 8 août 1935. Au mois de septembre 1936, ce reliquat s'élevait à un peu plus de 300 millions. La Caisse de Crédit intervient dans ces crédits comme agent répartiteur. C'est elle qui consent les prêts imputables sur cette somme, mais ce n'est pas elle qui prête, c'est le Trésor.

B) Les avances du Fonds Commun de Travail.

Rappelons que le Fonds commun de Travail, créé par le décret-loi du 15 mai 1934, était destiné à être réparti en avances à long terme entre les collectivités participant au programme de grands travaux dit « plan « Marquet ». L'exécution de ce programme était échelonnée sur cinq ans.

Le Fonds était alimenté par un prélèvement de 75 % sur les disponibilités des caisses primaires de capitalisation et une contribution forfaitaire des unions régionales des caisses maladie d'assurances sociales (prévue par le décret-loi du 28 octobre 1935). Par le décret-loi du 7 septembre, la Caisse de Crédit est sub-

stituée à la Commission nationale de grands travaux pour l'exécution du plan Marquet. En conséquence, les disponibilités du Fonds Commun de Travail sont avancées à la Caisse de Crédit qui lui remet, en contre-partie un titre de créance amortissable par annuités. Ces annuités sont calculées d'après un taux fixé périodiquement, après consultation du Comité permanent de la Caisse de Crédit, par arrêté des ministres des Finances et du Travail. La durée d'amortissement de ces avances est fixé de la même façon, sans pouvoir excéder 30 ans (1).

Les disponibilités du Fonds Commun de Travail étaient importantes, car le Trésor n'était plus autorisé, comme il a été dit, à lui emprunter le montant de la part de l'Etat dans les travaux.

La Caisse de Crédit était en droit de compter sur des crédits disponibles, s'élevant approximativement à 600 millions pour l'exercice 1937 et à 1 milliard par an pour les exercices 1938-1939-1940. Mais, l'autorisation du Trésor fut rétablie par un décret-loi du 30 juillet 1937 et s'y ajoute la liquidation des ordres de paiement en souffrance, si bien que le disponible s'est trouvé réduit de près de 600 millions par an.

L'article 20 du décret du 7 septembre stipule que sur les disponibilités du Fonds Commun sont prélevés d'abord.

1) Les crédits nécessaires au Trésor pour couvrir les dépenses correspondant aux ordonnances émises à la date du 7 septembre 1936 et après le 30 juillet 1937, en exécution du décret du 26 juillet 1934. Il s'agit des subventions représentant la participation de l'Etat.

2) Les sommes destinées à l'exécution des engagements contractés par le Fonds Commun à la date du décret, à l'égard des collectivités participant au plan Marquet.

Le reliquat est exclusivement affecté au service des prêts de la Caisse de Crédit.

La procédure suivie est la suivante (article 3 du décret du 8 novembre 1937, modifiant l'article 52 du décret du 9 novembre 1936).

(1) Un arrêté du 20 mai 1935 a fixé à 5 % le taux des avances et à 30 ans la période de remboursement.

Le Directeur Générale de la Caisse des Dépôts et Consignations, gestionnaire du Fonds Commun de Travail, prélève sur les disponibilités de celui-ci et verse au compte du Trésor, le 1^{er} de chaque mois $1/12$ des crédits correspondant à la participation de l'Etat au plan Marquet, d'après le tableau de répartition du décret du 26 juillet 1934.

Le Trésor délivre, chaque trimestre, à la Caisse des Dépôts, en représentation de ces avances, des certificats d'annuités. L'intérêt et l'amortissement sont calculés de la même façon que pour les avances du Fonds Commun à la Caisse de Crédit. Il est prévu qu'un arrêté ministériel fixera les conditions dans lesquelles se sont opérés les prélèvements complémentaires, reconnus nécessaires pour couvrir les ordres de paiements émis à partir du 15 août 1937.

En second lieu, sont imputés sur les disponibilités du Fonds Commun, les engagements de celui-ci venant à échéance dans le mois suivant.

Enfin, le Directeur de la Caisse des Dépôts crédite le Compte spécial de la Caisse de Crédit ouvert dans ses livres, du montant des avances demandées par le Président du Conseil d'administration de celle-ci, dans la limite du reliquat existant après les prélèvements opérés.

La Caisse de Crédit joue, sur ces avances, le rôle d'agent prêteur et non répartiteur comme précédemment. Elle emprunte pour prêter, sans bénéfice d'ailleurs, car le taux de ses emprunts et de ses avances est le même, soit 5 %, mais le rôle de la Caisse n'est pas de faire des bénéfices, c'est de servir les collectivités.

C) La dernière ressource prévue par le décret du 7 septembre 1936 est constituée par les crédits qui pourront être éventuellement délégués à la Caisse, par décret contresigné par le Président du Conseil, les ministres de l'Economie Nationale, de l'Intérieur et des Finances, sur la dotation prévue à l'article 7 de la loi du 18 août 1936. Il s'agit de la somme de 4 milliards que le gouvernement a été autorisé à emprunter pour financer les travaux destinés à combattre et à prévenir le chômage.

La situation de la Caisse de Crédit est ici la même qu'en face du Fonds Commun de Travail. Elle emprunte au Trésor et lui

remet en contre-partie un titre de créance, remboursable par annuités, comme précédemment. Elle joue donc le rôle d'agent-prêteur et supporte la responsabilité de ses opérations comme nous l'avons vu.

Malheureusement, cette procédure n'a été utilisée qu'une fois. Elle a été introduite comme un moyen facile de remédier à une situation périlleuse de la Caisse de Crédit.

D) A l'inverse, un grand nombre de prêts ont été consentis par la Caisse sur des crédits mis à sa disposition postérieurement au décret du 7 septembre 1936, les ressources prévues par ce décret s'étant révélées rapidement insuffisantes.

En application de la loi monétaire du 1^{er} octobre 1936, le Ministre des Finances était autorisé à passer avec le Crédit Foncier de France une convention comportant une avance de trois milliards de francs du Trésor à cet établissement. Cette Convention fut passée le 3 décembre 1936. Aux termes de l'article 2, le Crédit Foncier s'engageait à effectuer, à l'aide de ces 3 milliards, des prêts au taux de 5 %, à concurrence de 2 milliards 1/2 aux départements, communes et autres établissements publics et à concurrence d'un demi-milliard des prêts hypothécaires aux propriétaires d'immeubles et prêts hypothécaires maritimes. Le Crédit Foncier s'engageait en outre à ramener à 5 % le taux de ses opérations en cours avec les départements, communes et établissements publics.

Un accord particulier intervenu entre le Crédit Foncier et la Caisse de Crédit vint compléter cette Convention. Sur le montant des 2 milliards 1/2 consacré aux collectivités publiques, une somme de 2 milliards était exclusivement affectée à servir des demandes de prêts présentées et agréées par la Caisse de Crédit, comme se rapportant à des travaux entrant dans le cadre de la loi du 18 août 1936. Celle-ci reçoit les demandes de prêts, les examine, les accepte et les impute sur les 2 milliards comme sur ses fonds. Le dossier, accompagné de la décision, est transmis au Crédit Foncier qui se réserve, malgré tout, un certain droit de contrôle. Le contrat est passé entre l'emprunteur et le Crédit

Foncier, selon les conditions de prêts de celui-ci qui ne diffèrent pas beaucoup de celles que nous avons étudiées.

La Caisse intervient comme répartiteur et non plus comme prêteur.

Voilà les quatres sortes de ressources affectées aux opérations d'avances de la Caisse de Crédit.

Suivant que ces ressources lui appartiennent en propre par suite d'emprunts (au Trésor ou au Fonds Commun de Travail) ou qu'elles sont seulement mises à sa disposition par un autre organisme (Trésor, Crédit Foncier), elle joue le rôle de prêteur ou de répartiteur. Dans le premier cas, sa responsabilité est lourde, dans le second, elle n'en a aucune.

Une fois arrêté, le total des crédits affectés aux prêts pour l'exercice, le Conseil d'Administration fixe le montant global des dotations à réserver à chaque catégorie de travaux, en tenant compte du plan visé par la loi du 18 août 1936.

Un arrêté concerté des Ministres de l'Intérieur, des Finances et de la Santé publique, fixe le montant des sommes à investir en avances, aux organismes d'habitation à bon marché et assimilés. Toutefois, ces sommes ne pourront pas être imputées sur les ressources fournies directement ou indirectement par l'Etat, c'est-à-dire sur les ressources A et C.

Une fois effectuée cette répartition, il reste au Conseil d'Administration à agir avec prudence et à se maintenir dans les limites qu'il s'est fixées pour ménager l'avenir et ne pas risquer de faire peser sur les finances de l'Etat la charge de ses opérations. Il ne s'est jamais départi de cette conduite et à toujours exigé de ses emprunteurs, le maximum de garanties.

TITRE VII

Résultats et problèmes posés par les difficultés financières de la Caisse de Crédit.

Dans ce dernier titre, il convient de rechercher d'abord, quels ont été les résultats de la réforme de 1936, et s'ils ont satisfait au désir de ses auteurs, ensuite les conséquences malheureuses pour la Caisse de Crédit, de la politique d'économies poursuivie depuis le mois de juillet 1937, enfin, les mesures proposées pour remédier à cette situation, en particulier la constitution d'une banque des collectivités locales dont l'exemple nous est donné par certains pays étrangers.

CHAPITRE I

Résultats de la réforme de 1936

§ 1^{er}. — IMPORTANCE DE L'AIDE APPORTÉE AUX COLLECTIVITÉS

I. — Aide consentie sur les ressources du groupe I

A. — Bonifications.

Bien que supprimées par le décret-loi du 7 septembre 1936, celles dont les demandes avaient été enregistrées avant cette date purent être accordées jusqu'au 31 décembre 1936, à titre de dis-

position transitoire. D'autre part, elles furent rétablies le 30 juillet 1937 pour les emprunts complémentaires. Au 31 décembre 1937, la Caisse de Crédit avait reçu 73 demandes représentant un capital de 22.646.609 francs ; toutes avaient été accueillies et le capital entièrement bonifié.

La charge annuelle ainsi contractée était de 431.459 francs. Le projet de budget en cours prévoit, en outre, 14 millions pour ces bonifications. Ce n'est donc pas une aide négligeable, bien qu'elle ne soit pas de portée générale.

B. — Primes en cas d'appel au marché local.

Pendant l'exercice 1937 la Caisse de Crédit a reçu 482 demandes de primes, représentant un capital emprunté de 63.954.482 francs. Elle n'en a accueilli que 413, d'un montant total de 45 millions 816.441 francs ; beaucoup de demandes ne satisfont pas aux quatre conditions exigées. Ces primes ont entraîné, pour la Caisse, une dépense de 4.157.304 francs.

Ce n'est pas un résultat très satisfaisant, même pour la première année. Dans le budget de 1938, le service des primes figure pour une dépense de 12 millions. Le capital emprunté localement serait donc d'environ 120 millions. Ce chiffre ne représente encore qu'une proportion infime du total des emprunts contractés par les collectivités. Les subventions en annuités ne sont pas imputées sur les ressources de la Caisse, mais sur des crédits ouverts aux ministres intéressés. Il n'en a jamais été attribué. Toutes les subventions sont allouées en capital. Le paiement en annuités présente pourtant, pour l'Etat, un grand intérêt en période d'économie budgétaire.

II. — Aide apportée sur les ressources du groupe II

A) Prêts consentis sur la dotation du décret-loi du 8 août 1935.

Le reliquat s'élevait à un peu plus de 300 millions, à la date du 7 septembre 1936. Le total des prêts imputés sur le milliard s'élève maintenant à 846.751.716 francs, et le nombre des emprunteurs à 783. Ainsi reste-t-il un disponible de 153.248.284 francs.

B) Prêts consentis sur les disponibilités du Fonds Commun du Travail.

A la fin de l'exercice 1937, la Caisse de Crédit avait accueilli favorablement 680 demandes de prêts, représentant un capital de 832 millions dont le Fonds Commun lui avait fait l'avance.

Pendant les mois de janvier et de février de l'année en cours, elle a déjà pris des engagements dont le total atteint 211 millions. C'est donc plus d'un milliard qui a été investi en avances sur cette source de crédits.

C) Prêts consentis sur les crédits délégués en application de la loi du 18 août 1936.

Le concours apporté par cette disposition est jusqu'ici insignifiant. Elle a été utilisée pour l'Algérie, la Tunisie et le Maroc qui ont reçu, en 1937, un total de 54 millions d'avances.

D) Prêts consentis sur l'avance de 2 milliards du Crédit Foncier.

Ce sont les plus importants. La Caisse de Crédit a fait grand usage de sa faculté d'attribuer des avances sur cette somme, dans la première moitié de 1937. Un décret-loi du 30 juillet 1937 a, en effet, limité les possibilités d'engagements nouveaux. Au 30 juillet 1937, le nombre des prêts imputés sur la dotation du Crédit Foncier était déjà de 1.097, représentant un capital de 1.114.130.687 francs.

Pendant la fin de 1937, elle n'accueillit que 374 demandes nouvelles, d'un montant de 119 millions. Les engagements pris depuis le début de l'année représentent 120 millions, ce qui porte à 1.350 millions environ, le total des prêts imputés sur les fonds du Crédit Foncier.

En récapitulant, la Caisse de Crédit a accordé en 1937, plus de 2.260 millions de prêts aux collectivités et depuis qu'elle exerce sa fonction de prêteuse (décret-loi du 8 août 1935), 2.883 millions.

Voici la répartition de ces prêts, par catégorie et par importance des collectivités.

Ce tableau résume l'activité de la Caisse de Crédit, comme prêteuse depuis sa création.

Communes.

1) Population inférieure à 5.000 habitants..	425.074.490	»
2) Population comprise entre 5.001 et 20.000 habitants	196.643.199	»
3) Population comprise entre 20.001 et 50.000 habitants	161.625.979	»
4) Population supérieure à 50.000 habitants..	420.082.910	»
TOTAL POUR LES COMMUNES		<u>1.203.426.578</u> »

Départements.

1) Dont le centime est supérieur à 35.000 fr...	1.066.423.270	»
2) Dont le centime est inférieur à 35.000 fr. ..	193.973.449	»
TOTAL POUR LES DÉPARTEMENTS		<u>1.260.396.719</u> »

Etablissements publics et organismes agréés..	419.603.399	»
---	-------------	---

TOTAL GÉNÉRAL	<u>2.883.426.696</u>	»
--------------------	----------------------	---

Cette répartition n'est qu'un classement, car il n'existe pas, comme pour les bonifications de contingents fixés par décrets, à chaque catégorie de collectivités. C'est à la Caisse qu'appartient ce rôle.

Il ressort de ce tableau, tout d'abord que les départements ont emprunté un peu plus que les communes. Le montant moyen des emprunts départementaux est, en effet, très supérieur à celui des communes. Les premiers sont de l'ordre de plusieurs millions et même de dizaines de millions, alors que la moyenne des seconds ressort à quelques centaines de mille francs.

Pour les communes, le montant des emprunts est divisé à peu près également entre celles de moins de 20.000 habitants et celles de plus de 20.000 habitants. Les grandes et moyennes agglomérations ont donc été plus secourues que les petites, puisque la population moyenne des communes ne ressort qu'à un peu plus de

1.000 habitants. La remarque relative au montant des emprunts peut être refaite ici. De plus, les prêts étaient consentis, par priorité, pour des travaux destinés à lutter contre le chômage, et celui-ci sévit surtout dans les villes. Il ne faut donc pas s'étonner de cette disproportion entre le crédit distribué et la population des communes. Les départements accusent, à première vue, une différence surprenante entre les deux catégories dans lesquelles on les classe. Mais la valeur du centime ne signifie pas forcément la richesse, elle signifie surtout le peuplement. Ceux de la première catégorie sont les départements industriels et commerçants, à chômage intense, les seconds sont, au contraire, agricoles, et n'ont qu'un faible peuplement. A ce point de vue, la valeur du centime démographique est plus significatif. Il n'est donc pas anormal que les départements surpeuplés aient emprunté près de six fois plus que les seconds.

Enfin, bien que le nouveau champ d'action ouvert par le décret du 7 septembre 1936, soit très étendu, les avances faites à ce titre rentrent pour une faible part dans le total des avances. La Caisse de Crédit ne s'est engagée dans cette voie qu'avec prudence.

Au point de vue de l'utilisation des prêts, le tableau ci-dessous donne une idée de l'action bienfaisante de la Caisse de Crédit.

*Répartition par nature de travaux des prêts consentis
par la Caisse de Crédit de décembre 1935 à décembre 1937.*

Nature de travaux	Communes	Départements et organismes agréés	Totaux
Adduction d'eau	282.078.730 »	5.453.434 »	287.532.164 »
Constructions scolaires.	252.599.767 »	7.220.170 »	259.819.937 »
Voirie.....	155.392.588 »	593.783.596 »	749.176.184 »
Bâtiments communaux.	212.858.196 »	29.430.479 »	242.288.675 »
Assainissement	71.839.938 »	193.660.000 »	265.499.938 »
Électrification	86.658.717 »	65.849.321 »	152.508.038 »
Hôpitaux.....	29.106.300 »	159.489.500 »	188.595.800 »
Sports-Aérodromes....	28.048.400 »	24.190.200 »	52.238.600 »
Distribution de gaz....	6.254.200 »		6.254.200 »
Trav. d'intérêt général.	78.589.742 »	600.923.418 »	679.513.160 »
TOTAUX..	1.203.426.578 »	1.60.000.118 »	2.883.426.696 »

Les travaux des communes sont surtout des travaux d'adduction d'eau, de constructions d'écoles et de bâtiments communaux. Les premiers sont entièrement exécutés par les petites communes rurales qui bénéficient, en outre, de très grosses subventions.

Les emprunts des départements sont affectés pour les 3/4 aux travaux de voirie et d'intérêt général, travaux propres avant tout à résorber le chômage.

§ 2. — LES RÉSULTATS DE LA RÉFORME 1936 ONT-ILS, DÈS À PRÉSENT, RÉPONDU AUX DÉSIRS DE SES AUTEURS ?

Le but poursuivi était, nous l'avons vu, une organisation du crédit tendant :

1° A financer, d'abord, les travaux entrepris pour lutter contre le chômage ;

2° A faciliter, aux collectivités, l'accès des capitaux disponibles ;

3° A coordonner l'action des établissements prêteurs, en vue d'arriver à l'uniformisation des prêts ;

4° A inciter les collectivités à emprunter sur le marché local.

La Caisse de Crédit s'est employée de son mieux, pour répondre à ces désirs.

Les prêts qu'elle a consentis ont toujours été examinés au point de vue de la répercussion possible sur la situation du chômage.

L'ordre de priorité des emprunts destinés à exécuter des travaux compris dans les programmes autorisés par le décret du 15 mai 1934 et la loi du 18 août 1936 guidait, d'ailleurs, sa conduite. Toutefois, la Caisse ne s'est jamais engagée qu'en tenant compte de la situation financière de la collectivité emprunteuse, et elle a été souvent obligée de demander, pour une commune trop endettée, la garantie du département. Elle assume, en effet, la responsabilité de ses opérations.

De même, la Caisse s'est attachée à servir les collectivités, en usant de son intermédiaire auprès des autres établissements. Mais, elle ne peut compter beaucoup sur ceux-ci, dans l'état de lutte actuel.

Les efforts de la Caisse, au sein du Comité de coordination, rencontrent beaucoup de résistance. Le Comité de coordination s'est préoccupé surtout de l'unification des conditions des prêts. L'uniformité complète est une chose difficilement possible étant donné l'hétérogénéité des ressources des établissements représentés au Conseil. Ces capitaux destinés à être placés à long terme proviennent principalement d'emprunts publics, des réserves mathématiques des assurances privées, des fonds d'assurances sociales, de dotations budgétaires, de ressources du Trésor. La mobilisation de ces fonds exige certaines modalités; ainsi le Crédit Foncier, qui emprunte dans le public et amortit chaque année une fraction constante de sa dette, ne peut s'exposer à voir ses emprunteurs rembourser à tout moment; aussi suspend-il le droit de remboursement anticipé pendant dix ans.

Pourtant on peut enregistrer de bons résultats. Le taux des prêts s'est stabilisé à 5 %. Il montre aujourd'hui, une tendance à la hausse. Les conditions d'attribution et les clauses des contrats sont les mêmes, à quelques exceptions près. Il est souhaitable, malgré les difficultés énoncées, que l'unification soit complète. Pour arriver à ce résultat, il faudrait que la Caisse dispose d'une action décisive à l'aide des prêts qu'elle peut consentir, et ceci ne sera obtenu qu'avec de nouvelles ressources. Il faut noter que la Caisse de Crédit a puissamment contribué, depuis sa création, à freiner l'élévation du loyer de l'argent, tant par les bonifications que par les prêts. Elle ne bonifiait, en effet, les emprunts, qu'au-dessous d'un certain taux; cette disposition a eu d'heureux effets, dans la période d'argent cher. Aujourd'hui, ses moyens de lutte sont très réduits, et il est à craindre, si l'on n'y porte pas remède, qu'il ne s'ensuive une démonstration trop convaincante.

Enfin, l'appel au marché local, bien qu'en progrès, n'est pas assez généralisé. Il faut pourtant tenir compte des emprunts contractés auprès d'établissements de crédit locaux ou de caisses locales, qui ne donnent pas droit à primes, et songer au manque d'habitude des particuliers, à l'égard de ces emprunts.

En conclusion, on peut dire que les premiers résultats de la réforme de 1936 sont satisfaisants, eu égard aux difficultés de l'œuvre entreprise et à la défectuosité du système des ressources.

CHAPITRE II

Difficultés financière de la Caisse de Crédit

Pour apprécier la situation actuelle de la Caisse de Crédit, il convient d'étudier ses besoins et ses ressources.

§ 1^{er}. — BESOINS DE LA CAISSE

Les charges imposées à la Caisse par ses attributions exécutables sur les ressources du Groupe I sont, dans les prévisions, pour l'exercice 1938 :

1. Bonifications accordées, en application de la loi du 28 décembre 1931	38.700.000 frs
2. Bonifications accordées en application du décret-loi du 8 août 1935	19.900.000 frs
3. Bonifications complémentaires accordées en application du décret-loi du 30 juillet 1937 ..	14.000.000 frs
4. Primes en cas d'appel au marché local accordées en application du décret-loi du 7 septembre 1936	12.000.000 frs
<i>Total</i>	84.600.000 frs

Les besoins de la Caisse de Crédit, pour satisfaire aux demandes de prêts sont beaucoup plus difficiles à établir.

En premier lieu, élément certain, la Caisse est actuellement saisie de 918 demandes, dont beaucoup n'ont pu être satisfaites, dans la seconde moitié de 1937. Elles représentent un capital de

1.250 millions, et un grand nombre sont relatives à des travaux déjà en chantier. En second lieu, les prêts qui seront sollicités avant la fin de cette année peuvent être évalués à 2 milliards, en faisant état de la cadence moyenne des demandes, et des circonstances économiques. Ainsi, la Caisse aura à faire face, avant le 31 décembre à des demandes d'avances s'élevant à 3.250 millions de francs. Pour 1939 et 1940, les prévisions sont encore plus difficiles et plus incertaines. On peut évaluer la moyenne des besoins annuels à 2.500 millions. Mais, les conditions économiques peuvent modifier cette moyenne, les périodes de prospérité ayant un effet heureux sur les finances locales et, inversement, pour les années de crise. Or, pendant les crises où l'assistance devient plus pressante, les ressources de la Caisse tendent à fléchir, et l'équilibre compromis des deux côtés dans des tendances inverses amène des difficultés qui ne peuvent être surmontées sans une réforme des textes.

§ 2. — RESSOURCES DISPONIBLES

I. Ressources du Groupe I. — Elles sont suffisantes pour couvrir les engagements pris jusqu'à ce jour. Mais, elles ne tarderont pas à devenir insuffisantes puisqu'elles restent stationnaires, alors que les besoins augmentent.

Voici les prévisions inscrites à ce chapitre dans le budget de 1938 :

I. Ressources créées par le décret du 28 décembre 1931.

- | | |
|--|--------------|
| 1° Revenu de la dotation | 14 millions. |
| 2° 3/4 de la part de l'Etat sur le produit des jeux dans les casinos et dans le produit de l'impôt sur les jeux de hasard dans les cercles. | 14 millions. |
| Mutuel Urbain | 14 millions. |
| 3° Forfait sur la part de l'Etat dans les prélèvements sur les sommes engagées au Pari Mutuel Urbain | 10 millions. |

Report..... 38 millions.

4° 2/3 du prélèvement sur les sommes engagées
au Pari Mutuel lors de manifestations spor-
tives autres que les courses de chevaux (cour-
ses de lévriers) 9 millions.

Total 47 millions.

II. Ressources créées par le décret du 8 août 1935.

Prélèvement de 5 % opéré jusqu'au 31 décem-
bre 1967, sur le montant arrêté avant toute
répartition des fonds communs (chiffre d'af-
faires, boissons, automobiles, essences). 48 millions.

Total 95 millions.

Nous avons vu que les dépenses imputables sur cette somme s'élèvent à près de 85 millions dont 58.600.000 de dépenses cer-
taines. Il reste donc un disponible de 10 millions pour 1938. Mais,
dans les années à venir, ces recettes resteront à peu près station-
naires et le disponible sera utilisé l'an prochain, arrêtant ainsi la
possibilité d'engagements nouveaux. Il faudrait qu'à des dépenses
croissantes, correspondent des recettes croissantes. Or, en 1935,
on a doublé d'un coup les recettes, mais la marge laissée est
presque absorbée au bout de trois ans. Il eût mieux valu prévoir
un prélèvement croissant sur le montant des fonds communs par
exemple 2 % la première année et augmentation de 1 % par an
pendant trente ans. Au bout de trente ans, durée moyenne des
emprunts bonifiés, les engagements s'éteindront d'année en année
et la Caisse n'aura plus à faire face qu'à des charges stationnaires.
D'autre part, ces ressources sont essentiellement élastiques. Elles
fléchissent fortement dans les périodes de crise économique,
surtout celles provenant des jeux, on l'a vu en 1933 et 1934. Voici,
depuis 1931, les mouvements des ressources et des dépenses rela-
tives à cette partie des opérations de la Caisse :

Exercices	Recettes	Dépenses
1932	26 millions	14 millions
1933	23 —	25 —
1934	34 —	32 —

1935	42	—	36	—
1936	93	—	60	—
1937	94	—	65	—
1938 (budget)	95		85	—

Ressources du Groupe. — La situation est beaucoup plus critique pour celles-ci. En effet, la Caisse de Crédit a eu à subir des mesures dictées par la politique d'économie poursuivie depuis juillet 1937. Après l'accord avec le Crédit Foncier, c'est-à-dire au début de 1937, elle pouvait compter sur d'importantes disponibilités :

- 1° Reliquat du milliard attribué par le décret-loi du 8 août 1935 300 millions.
- 2° Disponibilités du Fonds commun de Travail 600 millions.
- 3° Avances au Crédit Foncier 2.000 millions.

Total 2.900 millions.

Ces crédits lui permettaient une grande activité pendant plus d'un an. Aussi ne ménagea-t-elle pas son concours aux collectivités pendant les six premiers mois. Un changement de politique arrêta ses opérations.

1° Par une lettre du 19 juillet, le Ministre des Finances demandait à la Caisse de Crédit de ne plus consentir aucun engagement nouveau sur les 143 millions restant disponibles sur le milliard de 1935;

2° Par un décret-loi du 30 juillet qui, comme il a été dit, rétablit l'autorisation du Trésor à emprunter, la part de l'Etat dans les grands travaux du plan Marquet, auprès du Fonds commun de Travail, les disponibilités se trouvent réduites de 600 millions par an;

3° Un autre décret-loi du 30 juillet est venu interdire toute possibilité d'engagement pour la fin de l'exercice 1937 sur l'avance de 2 milliards du Crédit Foncier. Sur le reliquat s'élevant à 886 millions, 300 millions seulement pourront être investis en prêts en

1938. Cette somme a été utilisée à concurrence de 118 millions. Aucun texte ne règle le sort de la somme de 586 millions (886-300) restant bloquée.

Pour la fin de cette année, la Caisse de Crédit ne possède, comme ressources certaines, qu'un crédit de 490 millions provenant d'avances du Fonds Commun de Travail et des 182 millions (300-118) provenant du reliquat disponible sur l'avance du Crédit Foncier, soit au total 672 millions.

Pour les exercices postérieurs, elle ne peut guère compter que sur les avances du Fonds Commun de Travail, soit 528 millions pour 1939 et 360 millions pour 1940, à moins qu'interviennent de nouvelles mesures, ce qui est très probable.

Ainsi, la contribution de la Caisse à la politique d'économies a pu être évaluée à 1.350 millions pour l'exercice 1937 et 1.650 millions pour les années postérieures, soit au total 3 milliards. Ces restrictions exigées d'un organisme dont l'existence était déjà précaire l'ont voué à l'inaction.

Sur un capital de 1.250 millions, représenté par des demandes d'avances pendantes devant elle et se rapportant, pour la plupart à des travaux en cours d'exécution, la Caisse de Crédit ne pourra en satisfaire que pour un montant de 672 millions et, d'après les prévisions 2 milliards de prêts seront sollicités avant la fin de l'année. Si le gouvernement ne se décide pas à libérer les ressources bloquées, beaucoup de travaux commencés ne pourront être financés et des projets de première utilité devront attendre des jours meilleurs.

Ainsi, les collectivités ont été invitées à entreprendre de grands travaux destinés à combattre et à prévenir le chômage et, quelques mois après, on leur refuse le moyen de les exécuter.

Bien sûr, il reste à la Caisse de Crédit la ressource de diriger ces emprunteurs vers d'autres établissements. Mais, ils comprendront difficilement la défaillance de l'organisme principal qui a été mis à leur disposition, pour sauvegarder leurs intérêts. Ces positions contradictoires du Gouvernement, à quelques mois d'intervalle ne sont pas sans mécontenter les administrateurs locaux.

Malgré l'action abstraite de la Caisse de Crédit sur le marché des emprunts, les difficultés du Crédit sont les mêmes pour les

départements et les communes, si celle-ci ne dispose pas de moyens concrets suffisants pour concurrencer les autres établissements prêteurs. En effet, ces organismes publics ou privés supportent mal l'ingérence de la Caisse dans leurs opérations et sont prêts à lutter, par tous les moyens, pour reconquérir leur suprématie.

Il faut, de toute nécessité, un organisme régulateur, ayant une représentation des intérêts locaux pour éviter de livrer les collectivités à des taux excessifs et à des clauses préjudiciables.

Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour remédier à l'état de chose actuel. Ces solutions peuvent être ou traditionnelles (augmentation des ressources) ou hardies (constitution d'une banque des collectivités).

CHAPITRE III

Mesures envisagées pour remédier à la situation financière de la Caisse de Crédit

Les ressources du premier groupe affectées à des obligations annuelles et croissantes sont actuellement suffisantes, mais ne tarderont pas à se montrer au-dessous des besoins. Il faudrait, comme il a été dit, à cette partie des opérations un budget « boule de neige » que l'on n'a pu réaliser jusqu'ici.

La situation bien plus inquiétante des ressources du second groupe a donné lieu à beaucoup de suggestions. Le caractère commun de toutes ces propositions, est leur opposition à des mesures provisoires ayant pour objet de renflouer la Caisse de Crédit par des avances de Trésorerie. Un organisme ayant de si grands besoins ne peut vivre longtemps aux crochets de l'Etat. D'autre part, le jeu de la politique vient un jour ou l'autre, compromettre ce qui a été fait. C'est un système défectueux. Il est onéreux pour l'Etat et il ne donne pas d'assurance à la Caisse de Crédit. Or, celle-ci a besoin de ressources certaines; elle doit être en mesure d'établir son budget sur des bases solides pour régler sa conduite et donner confiance aux conseils généraux et aux municipalités.

Certaines ressources budgétaires peuvent être affectées aux avances de la Caisse de Crédit sans porter grandement atteinte aux intérêts de l'Etat.

1. Affectation d'une fraction des fonds communs

Cette mesure ne grèverait que les départements et les communes qui en seraient les bénéficiaires. Elle aboutirait à une modification de la répartition. Celle-ci ne pourrait être qu'améliorée grâce aux garanties qu'offre la Caisse pour le contrôle de l'utilité des travaux.

Beaucoup de communes et de départements placent les sommes que leur distribuent les fonds communs en dépôts au Trésor. Il serait plus légitime que ces sommes soient affectées à la Caisse de Crédit qui servirait un intérêt au moins équivalent à celui du Trésor (1). Ce système aboutirait à une sorte de caisse mutuelle des collectivités. Cette idée a fait l'objet de plusieurs propositions de loi depuis 1921, des projets Maunoury et de Lasteyrie de 1923 et de 1927 (Poincaré).

II. Affectation des fonds des Caisses d'Epargne

Cette suggestion qui a fait aussi l'objet d'une proposition de loi (Bedouce), tend à créer des livrets de Caisse d'Epargne spéciaux, dont le remboursement ne pourrait être effectué qu'au bout d'un certain temps, ou à l'occasion d'événements marquants dans la vie du déposant (mariage, naissance, décès). L'intérêt servi serait supérieur au taux ordinaire.

L'idée est très intéressante, car personne n'aurait à souffrir un préjudice de cette institution.

III. Utilisation des disponibilités des Caisses Nationales d'assurances

Une fraction des importants capitaux dont la Caisse des Dépôts et Consignations a la gestion pourrait, sans inconvénient, être investie en avances à la Caisse de Crédit.

IV. Utilisation des disponibilités des Assurances Sociales et des Sociétés de Secours Mutuel

Les cotisations des assurances sociales autres que celles affectées pour partie au Fonds Commun de travail (cotisations destinées à la capitalisation) sont laissées à la disposition des Caisses d'assurances qui sont libres de leurs placements. Les prêts aux collectivités donnent les meilleures garanties. D'autre part, les assurés seraient bénéficiaires des travaux entrepris

(1) Les départements ne perçoivent sur ces dépôts aucun intérêt et les communes un intérêt de 1 %.

grâce à ces avances. Cette idée est à l'origine du plan Marquet. Elle pourrait être continuée, la Caisse de Crédit remplaçant le Fonds Commun de Travail.

V. Emission d'obligations. — Cette formule ne peut trouver beaucoup de défenseurs à l'heure actuelle où l'appel au Crédit devient de toutes parts, plus pressant. Enfin, beaucoup d'autres solutions ont été proposées (affectation d'un impôt spécial sur les appareils distributeurs d'essence, impositions de centimes extraordinaires aux communes et aux départements, taxes locales...) Les moyens d'assurer l'existence de la Caisse de Crédit ne manquent donc pas. Le principal est de donner à la ressource choisie une affectation formelle et permanente. L'amortissement des avances de la Caisse étant par annuités constantes, celle-ci arrivera vite à se créer un « courant » suffisant.

CHAPITRE IV

Constitution d'une banque des collectivités Exemple des pays étrangers

Cette solution, un peu hardie, présenterait d'importants avantages. Elle a été exposée, comme nous l'avons vu, dans une proposition de loi signée de nombreux parlementaires.

Nous verrons d'abord comment pourrait être organisée une banque des communes et ensuite les exemples que nous offrent la Belgique, la Hollande et la Roumanie.

§ 1^{er}. — UNE BANQUE DES COLLECTIVITÉS

Au lieu d'avoir un établissement comme la Caisse de Crédit dépendant de l'Etat par sa direction et par ses finances, pourquoi ne pas prendre l'initiative de donner aux communes, aux départements et même aux établissements publics, les avantages qu'offre la banque? Le système bancaire n'est pas antinomique avec l'idée de personne morale publique.

Certaines attributions de la Banque sont actuellement remplies par des organes divers. Le Trésor reçoit les dépôts des départements et des communes. La Caisse de Crédit, la Caisse de Dépôts et Consignations et d'autres établissements publics leur consentent des avances. La complexité, source d'injustices et d'abus, vient du manque de coordination de ces divers services publics qui entretiennent entre eux une véritable concurrence.

On a, depuis quelques années, favorisé aux collectivités l'accès du marché local pour le placement de leurs emprunts. La difficulté de ce placement ne vient pas de leur manque de crédit. Les départements et les petites villes ont, dans leur entourage, un

crédit aussi solide que celui de l'Etat et le particulier n'est pas loin de les confondre du moment que c'est chose publique.

Cette difficulté vient de l'étroitesse du marché. Si les obligataires départementaux et communaux étaient assurés de trouver un acquéreur pour les valeurs qu'ils possèdent, ils n'auraient plus aucune crainte de souscrire et l'emprunt local est un des meilleurs moyens de combattre la thésaurisation.

La banque des collectivités serait l'intermédiaire idéal pour trouver les acquéreurs et même elle pourrait se constituer cessionnaire.

Une telle conception n'est pas chimérique, elle est même facilement réalisable en France. Il suffit de penser qu'il existe un chiffre énorme de collectivités qui pourraient en bénéficier et accepteraient cette idée avec satisfaction.

Comme l'exposait la proposition de loi de 1927, le capital social de la banque serait vite constitué par la souscription de quelques actions par chacune des 38.000 communes, départements et des milliers d'établissements publics, si l'on veut comprendre ces derniers. Elle serait administrée par des représentants de sa clientèle assurée ainsi d'une bonne gestion de ses intérêts. La principale difficulté réside dans la forme à donner à un tel établissement. Il semble que la forme d'entreprise privée, contrôlée par l'Etat, analogue à celle du Crédit Foncier, constituerait une décentralisation excessive.

La formule d'établissement public conviendrait mieux, mais heurterait la notion classique d'établissement public, car, tout en réservant dans le Conseil d'Administration, des fonctions de membres à des représentants de l'Etat, les administrateurs locaux devraient être en majorité.

Les finances de la banque seraient soumises au contrôle de l'Inspection générale des finances.

Ses ressources seraient constituées par les bénéfices réalisés et un droit de courtage sur les opérations ou par des cotisations minimales de ses clients au prorata de leurs moyens.

La banque serait chargée du placement des obligations émises par les départements, communes et établissements publics. Elle consentirait des avances dans le cas où l'émission d'obligations

ne serait pas possible ou injustifiée. A cet effet, elle disposerait des dépôts des collectivités.

La banque pourrait ouvrir des comptes courants à ses clients et faire, en général, toutes les opérations ordinaires des banques privées.

Les avantages d'une telle organisation sont indéniables : commodités pour les administrateurs, unité d'instance compétente, élargissement du marché des emprunts locaux. Elle ne lèserait pas le Trésor qui pourrait, à l'occasion, y trouver un prêteur. Mais, elle heurterait les intérêts privés (établissements qui remplissent, en partie, ces fonctions).

L'idée fait son chemin depuis quelques années et dans le sens de cette tendance vers l'organisation du crédit aux collectivités, on peut citer les propositions qui sont faites d'étendre l'importance de la Caisse de Crédit, en lui donnant le monopole de l'instruction des demandes d'emprunt.

Il est souhaitable, en effet, que le rôle coordinateur qui lui a été donné, soit intensifié. La Caisse serait placée au-dessus de tous les organismes prêteurs. Elle centraliserait les demandes, les examinerait et les dirigerait vers ceux-ci. Ce rôle de répartiteur unique amènerait une simplification et une coordination désirables dans le crédit aux collectivités.

Cette formule, utile dans le manque d'organisation actuel, est loin de satisfaire complètement les besoins auxquels parerait une banque des départements et des communes.

§ 2. — EXEMPLE DES PAYS ÉTRANGERS

Des organisations bancaires de crédit aux personnes morales secondaires existent en Belgique, dans les Pays-Bas et en Roumanie.

I. Belgique. — « Le Crédit Communal Belge » est une banque des 2.600 communes et des administrations provinciales. Il n'a pas d'autre clientèle.

Son origine est fort ancienne. Comme l'écrit M. Masoin, professeur à l'Ecole des Hautes-Etudes de Gand, dans une étude de cet organisme : « le traditionnalisme a conduit la Belgique à

laisser ses provinces et ses communes dans la situation d'autonomie contrôlée (1). » Cette autonomie présente des inconvénients au point de vue des finances de ces collectivités et c'est ainsi que la fondation, en 1860, de la Société du Crédit Communal de Belgique apparaît comme la conséquence de la constitution administrative belge.

Cette société avait pour but de faciliter les emprunts des communes et des provinces, en se chargeant de leurs émissions, au moyen de titres uniformes. Elle était une sorte de coopérative publique de crédit, une des premières coopératives bancaires.

Son organisation est très intéressante. Le capital social est formé d'actions distribuées aux communes et aux provinces, au prorata de leurs emprunts à long terme. Pour un emprunt de 100.000 francs, la commune ou la province reçoivent 95.000 frs liquides et 5.000 frs en actions avec garantie d'un intérêt minimum de 5 %. Après attribution aux fonds de réserves, les bénéfices sont répartis, chaque année, entre les emprunteurs, à titre de superdividende.

« Le Crédit Communal Belge » prête à des taux bien inférieurs à ceux des banques privées pour l'exécution des travaux d'intérêt public (travaux d'hygiène, constructions scolaires).

Il se procure des fonds d'avances par émissions d'obligations, bons au porteur, à un taux presque égal à celui de ses avances. Ses emprunts jouissent d'une grande faveur. En 1927, un emprunt de 300 millions, en 1931, un emprunt de 600 millions furent placés en quelques mois.

En quatre ans (1927-1931), il avait augmenté sa dette de 3 milliards 1/2. Il a traversé la crise économique sans défaillances; sa dette était en partie consolidée en 1936 et se montait à 11.400 millions, chiffre représentant l'aide apportée aux collectivités. Il a rendu de grands services à la Belgique pendant la guerre 1914-1918, en mettant plus de 2 milliards à la disposition des communes, pour leur permettre de secourir leurs concitoyens.

« Le Crédit Communal Belge » nous donne un bel exemple d'organisation rationnelle de l'entr'aide communale.

(1) *Revue Economique Internationale*, 1936, p. 317.

II. La Hollande. — La Hollande offre une institution analogue. « La Banque du Crédit Communal » créée à l'instigation des Unions des Villes, réorganisée en 1921, est une société anonyme autonome au capital de 10.000.000 de florins. Les communes et l'Etat y participent pour la moitié des actions.

La banque prête aux pouvoirs locaux dans les conditions les plus favorables. Elle leur ouvre des comptes de dépôts, des comptes courants, et sert d'intermédiaire dans leurs règlements avec l'Etat.

III. Roumanie. — Il existe également en Roumanie une banque des communes. Fait curieux, elle a été organisée par des financiers français dont M. R. Auboin, devenu depuis directeur de la Banque des règlements internationaux.

Ces trois exemples, parmi les plus marquants, nous donnent à méditer sur l'absence d'organisation en France du Crédit au collectivities et la nécessité d'y remédier.

Les facilités données depuis longtemps en Belgique et en Hollande pour l'exécution de travaux d'hygiène et de salubrité, ne sont pas complètement étrangères à l'infériorité marquante de leur taux de mortalité par rapport à la France (1).

(1) Statistique de 1935 pour 10.000 habitants. Hollande 87, Belgique 122, France 157.

CONCLUSION

Il se dégage de cette étude, qu'après une création longue et difficile, résultant de la loi du 28 décembre 1931, la Caisse de Crédit a subi deux réformes de fond en 1935 et 1936, et qu'elle est arrivée, maintenant à un stade perfectionné.

Jusqu'en 1935, elle n'a pour rôle, que de bonifier les emprunts contractés auprès d'autres établissements de crédit ou sur le marché local. Elle engage, sous ce régime ses ressources à concurrence de 36 millions à inscrire chaque année au budget. Elle a cherché, selon le vœu du législateur à avantager les petites collectivités aux dépens des grandes.

En 1935, elle reçoit la faculté de consentir des prêts aux départements et aux communes, sur un crédit de un milliard, mis par le Trésor, à sa disposition. Son action est dès lors liée aux programmes de travaux destinés à lutter contre le chômage, alors qu'antérieurement, elle avait pour but de faciliter le financement des travaux d'outillage national.

Elle reçoit, en outre, de nouvelles ressources affectées aux bonifications.

En 1936, la Caisse de Crédit fait preuve d'une grande activité, grâce à ces moyens d'action. Mais, au mois de septembre de cet exercice interviennent de nouveaux textes, pris en application de la loi du 18 août 1936, autorisant un programme de grands travaux. Dès lors, le rôle de la Caisse de Crédit est concentré dans le domaine des prêts.

Le décret-loi du 7 septembre 1936 réalise la fusion du plan de grands travaux entrepris par le décret-loi du 15 mai 1934, dit plan Marquet, et du plan entrepris par la loi du 18 août 1936. L'exécution de ces deux programmes destinés à combattre le chômage est confiée à la Caisse de Crédit, qui reçoit, en contre-partie

les disponibilités du Fonds Commun de Travail, organe financier du plan Marquet. Ses attributions sont désormais les suivantes : assurer l'exécution de ses engagements antérieurs et de ceux contractés par le Fonds Commun de Travail, consentir des avances aux départements, communes, établissements publics et organismes agréés, de préférence pour les travaux de lutte contre le chômage, favoriser les emprunts contractés auprès de particuliers, sur le marché local, au moyen de primes, faciliter l'accès des capitaux aux collectivités, coordonner l'action des établissements prêteurs, par l'intermédiaire d'un Comité de coordination.

Dans une note annexée à son rapport à la Commission des Finances de la Chambre (1), M. Lassalle a examiné si la Caisse de Crédit, depuis sa création, a rempli la mission qui lui a été confiée. Il ressort de cette étude que, dans la mesure de ses moyens, cet établissement s'est toujours conformé à la volonté du législateur.

Jusqu'en 1936, époque où elles furent supprimées, la Caisse examina 14.334 demandes de bonifications et engagea ses ressources pour celles qui ont été accueillies jusqu'à concurrence de 60 millions et demi.

En 1936 et 1937, les avances consenties aux collectivités s'élevèrent à la sommes de 2.883 millions.

Ces chiffres suffisent à donner une idée de l'activité de la Caisse et de l'efficacité des résultats. Malheureusement, depuis le mois d'août 1937, les Gouvernants ont, par une politique d'économie, exigé de la Caisse de Crédit, une contribution telle qu'elle n'a plus son avenir assuré. Il faut, plus que jamais, insister sur la nécessité de conserver cet établissement et de continuer l'œuvre commencée.

Il ne faut pas le laisser périliter, si l'on ne veut pas aboutir à des conséquences graves. L'opinion parlementaire est, sur ce point, unanime. Les débats qui se sont déroulés, au mois de décembre 1937, à la Chambre des Députés le prouvent (2).

La disparition de la Caisse de Crédit que certains souhaiteraient

(1) Rapport remis le 5 juillet 1937. Annexe n° 2768. Chambre des députés.

(2) *Débats parlementaires*, Chambre des députés. *Journal Officiel* des 5, 7 et 31 décembre 1937.

volontiers amènerait l'arrêt de travaux de première nécessité (adduction d'eau potable, électrifications, constructions scolaires, voirie, désenclavement des communes, etc....) et en même temps le chômage d'entreprises de travaux public, en outre, elle mécontenterait gravement les collectivités secondaires.

Pour l'éviter, il faut dès à présent, donner à la Caisse, les moyens de remplir son rôle. Les procédés indiqués au cours de cette étude sont aptes à assurer ce redressement, sans grever le budget de l'Etat.

La réforme de 1936 a perfectionné la réglementation existante et modifié la conception générale, mais n'a rien fait de durable pour les ressources. C'est ce qu'il importe de faire maintenant. La Commission réunie pour examiner la dotation de la Caisse de Crédit ne manquera pas de proposer des mesures de redressement impatientement attendues. Les sacrifices demandés aujourd'hui sont vite récupérés, contrairement aux dépenses énormes que nécessitent les subventions. Des promesses ont été faites, et le Gouvernement, malgré les difficultés de l'heure, doit les tenir.

Deux solutions sont possibles : abroger les décrets-lois du 30 juillet 1937 et créer des ressources suffisantes, en gardant à la Caisse de Crédit son aspect actuel, ou faire de celle-ci la banque des collectivités. Cette dernière solution offre le plus d'avantages. Elle est la moins onéreuse et remédierait aux grandes difficultés qu'ont les collectivités à placer leurs emprunts, en attendant la réforme de leurs finances. Au surplus, elle serait accueillie favorablement, aussi bien au Parlement que parmi les bénéficiaires.

Quelle que soit la solution, le principal est d'agir vite. D'ici quelques semaines, la Caisse de Crédit sera réduite à l'inaction, malgré blement, aussi bien au Parlement que par les bénéficiaires.

Les pouvoirs publics ne voudront pas prendre la responsabilité de laisser disparaître une institution qui est d'ailleurs un puissant instrument d'action politique, mais avant tout une institution nécessaire aux collectivités secondaires, à la vie économique du pays.

APPENDICE

Principaux textes relatifs à la Caisse de Crédit aux départements et aux Communes.

LOIS

- Loi du 28 décembre 1931 créant la Caisse de Crédit. — Dalloz Périodique et Critique 1932, 4^e partie, page 5.
- Loi du 7 juillet 1934 (Plan Marquet), D.P.C. 1935 4^e partie, page 97.
- Loi du 18 août 1936 autorisant un programme de grands travaux destinés à combattre et à prévenir le chômage, D.P.C., 1938, 4^e partie, page 88.

DECRETS-LOIS

- Décret-loi du 15 mai 1934 (Plan Marquet), D.P.C. 1934, 4^e partie, page 118.
- Décret-loi du 8 août 1935, facilitant la réalisation d'emprunts par les collectivités locales, D.P.C. 1935, 4^e partie, page 209.
- Décret-loi du 28 août 1935, portant réorganisation de la Caisse de Crédit, D.P.C. 1935, 4^e partie, page 262.
- Décret-loi du 7 septembre 1936 instituant le régime des subventions pour travaux effectués par les collectivités locales, D.P.C. 1938, 4^e partie, page 91.
- Décret-loi du 7 septembre 1936, réorganisant la Caisse de Crédit, D.P.C. 1938, 4^e partie, page 91.
- Décret-loi du 27 octobre 1936, modifiant le précédent, D.P.C. 1938, 4^e partie, page 93.
- Trois décrets-lois du 30 juillet 1937, imposant à la Caisse des restrictions de crédit et rétablissant les bonifications dans le cas d'emprunts complémentaires, D.P.C. 1937, 4^e partie, page 216.

- Décret-loi du 25 août 1937, sur l'attribution de primes en cas d'appel au marché local, D.P.C. 1938, 4^e partie, page 96.

DECRETS

- Décret du 3 février 1932, sur l'organisation de la Caisse de Crédit, D.P.C. 1932, 4^e partie, page 11.
- Décret du 10 mars 1932, déterminant les barèmes d'après lesquels seront allouées les bonifications, D.P.C. 1932, 4^e partie, page 12.
- Deux décrets du 9 octobre 1935, portant réorganisation et fixant les règles de fonctionnement de la Caisse, D.P.C. 1935, 4^e partie, page 363.
- Décret du 27 novembre 1935, fixant les modalités des prêts à consentir, D.P.C. 1935, 4^e partie, page 592.
- Décret du 9 novembre 1936, réformant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Caisse, D.P.C. 1938, 4^e partie, page 93.
- Décret du 25 septembre 1937, réglant l'attribution des bonifications pour emprunt complémentaire, D.P.C. 1938, 4^e partie, page 97.
- Décret du 8 novembre 1937, modifiant celui du 9 novembre 1936, D.P.C. 1938, 4^e partie, page 97.

ARRETES

- Arrêté du 10 février 1937.
 - Arrêté du 6 avril 1937, ces deux arrêtés fixant conformément au décret du 7 septembre 1936 les taux d'intérêts et périodes d'amortissements.
-

BIBLIOGRAPHIE

Documents officiels

Rapports annuels du Conseil d'Administration de la Caisse de Crédit au Ministre de l'Intérieur :

1933 *J. O.* Lois et Décrets du 13 avril 1933, page 3.810.

1934 *J. O.* — — 26 mai 1934, page 5.174.

1935 *J. O.* — — 23 juin 1935, page 6.698.

1936 *J. O.* — — 21 juillet 1936, page 7.657.

1937 *J. O.* — — 24 juillet 1937, page 8.391.

Rapport LASSALLE au nom de la Commission des Finances de la Chambre (juillet 1937).

Rapport de la Commission des Offices-Annexe au *J. O.* (Lois et Décrets) du 4 juin 1936, page 437.

Thèses

P. HENRIET. — *Les Subventions de l'État aux Communes*, Paris 1934.

Ouvrages généraux

ALLIX. — *Traité élémentaire de Science des Finances*.

APPLETON. — *Traité élémentaire du Contentieux administratif*.

FELIX. — *La réforme générale des finances locales*, t. 1.

GIROLAMI et DELAPORTE. — *Les subventions de l'Etat aux collectivités locales*.

HAURION. — *Précis de Droit administratif*.

JÈZE. — *Les contrats administratifs*. — *Le Budget*.

E. LAFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*.

Revue et brochures

Revue politique et parlementaire, 1933, pages 89 à 107.

Revue économique internationale, 1936, pages 317 à 349.

Vie communale et départementale, 1936, pages 207-215.

Vie communale et départementale, 1937, pages 2 à 14.

« Où trouver l'argent », du Comité hygiène et eau.

Vu et approuvé,
Ce 26 avril 1938.

Vu :
Le Doyen,
E. ALLIX.

Vu :
Le Président,
J. LAFERRIERE.

Vu et permis d'imprimer,
LE RECTEUR DE L'ACADEMIE DE PARIS.
G. RIMEY.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Titre I. — Historique.	
CHAPITRE 1 ^{er} . — Projets d'une Caisse d'avances avant 1931 ..	9
CHAPITRE 2. — Le régime de la Caisse de Crédit sous la loi de 1931.....	15
CHAPITRE 3. — Le régime des décrets-lois d'août 1935	25
CHAPITRE 4. — Généralités sur la réforme de 1936	37
Titre II. — Régime administratif actuel de la Caisse	
CHAPITRE 1 ^{er} . — Organisation administrative	43
CHAPITRE 2. — Organisation financière	49
Titre III. — Champ d'action et nature du concours apporté par la Caisse de Crédit.	
CHAPITRE 1 ^{er} . — Nouveau champ d'action donné par la loi du 18 août 1936	53
CHAPITRE 2. Nature du concours apporté par la Caisse de Crédit.....	55
Titre IV. — Rôle joué directement par la Caisse dans le Crédit aux collectivités.	
CHAPITRE 1 ^{er} . — Rôle d'exécution	59
CHAPITRE 2. — Rôle actif prêts, primes	67
Titre V. — Rôle indirect d'intermédiaire dans la distribution du crédit.	
CHAPITRE 1 ^{er} . — Rôle distributeur	83
CHAPITRE 2. — Rôle coordonateur	87
Titre VI. — Ressources.	
CHAPITRE 1 ^{er} . — Ressources du 1 ^{er} groupe	92
CHAPITRE 2. — Ressources du 2 ^e groupe	97
Titre VII. — Résultats et problèmes posés par les difficultés financières de la Caisse.	
CHAPITRE 1 ^{er} . — Résultats de la réforme de 1936. Analyse ..	103
CHAPITRE 2. — Difficultés financières résultant de la politique suivie depuis juillet 1937	111
CHAPITRE 3. — Mesures envisagées pour y remédier	117
CHAPITRE 4. — Constitution d'une banque des collectivités et exemples de l'étranger : Belgique Hollande, et Roumanie	121
CONCLUSION	127
APPENDICE : Principaux textes	131
BIBLIOGRAPHIE	133

